

TABLE DES MATIÈRES

1. PROBLÉMATIQUE ET QUESTIONS DE RECHERCHE.....	1
1.1 ETAT DES LIEUX DES ENFANTS PRIVÉS DE PROTECTION PARENTALE EN SUISSE	1
1.2 QUESTIONS DE RECHERCHE.....	3
2. MÉTHODOLOGIE ET ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE.....	4
3. CADRE THÉORIQUE.....	6
3.1 LES ÉCOLES DE PENSÉES EN DROITS DE L'ENFANT	7
3.2 LES PERSPECTIVES POLITIQUES EN PROTECTION DE L'ENFANT.....	9
3.3 LES DIFFÉRENTES FORMES DE TRAVAIL SOCIAL AVEC LES FAMILLES	11
4. LA DÉSINSTITUTIONNALISATION : UN NOUVEAU PARADIGME SOCIAL	12
4.1 DÉFINITION	13
4.2 HISTOIRE DE LA DÉSINSTITUTIONNALISATION.....	15
4.3 DÉSINSTITUTIONNALISER LE SYSTÈME DE PROTECTION DE L'ENFANT.....	16
4.3.1 <i>Principes généraux des lignes directrices</i>	17
4.3.2 <i>Etablissement d'une procédure systématique</i>	17
4.3.3 <i>Elargissement de la palette de mesures</i>	18
4.3.4 <i>Recommandations du Comité</i>	18
4.4 RÉSULTATS	20
5. EVOLUTION DES DROITS DE L'ENFANT PRIVÉ DE PROTECTION PARENTALE.....	20
5.1 EVOLUTION INTERNATIONALE.....	20
5.1.1 <i>Déclaration de 1986</i>	21
5.1.2 <i>Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CDE)</i>	22
5.1.3 <i>Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants</i> . 24	
5.2 EVOLUTION NATIONALE	27
5.2.1 <i>Un passé chargé d'histoire</i>	27
5.2.2 <i>Les modifications du Code civil suisse (CC)</i>	28
5.2.3 <i>Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE)</i>	31
5.3 EVOLUTION CANTONALE	34
5.4 RESULTATS	35
6. LA DÉSINSTITUTIONNALISATION DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL	36
6.1 DESCRIPTION DU PROJET DE DÉSINSTITUTIONNALISATION.....	36
6.1.1 <i>Soutien à la parentalité</i>	38
6.1.2 <i>Mesures ambulatoires</i>	39

6.1.3	<i>Familles d'accueil d'hébergement (FAH)</i>	43
6.1.4	<i>Placement indépendant</i>	46
6.1.5	<i>Institutions d'éducation spécialisée (IES)</i>	47
6.2	ANALYSE DU PROJET DE DÉINSTITUTIONNALISATION	49
6.2.1	<i>A la lumière des principes généraux des lignes directrices</i>	49
6.2.2	<i>A la lumière des recommandations du Comité des droits de l'enfant</i>	50
7.	RECOMMANDATIONS	51
7.1	GARDER LES DROITS DE L'ENFANT COMME OBJECTIF	51
7.2	OPTER POUR UNE EVIDENCE BASED POLICY	52
7.3	NE PAS FAIRE DE L'INSTITUTION UNE MESURE DE DERNIER RECOURS	54
8.	CONCLUSION	56
9.	BIBLIOGRAPHIE	58

TABLE DES ABRÉVIATIONS

aCC	Ancien Code civil suisse
ADOC	Fondazione Amilcare
AG	Assemblée générale
al.	alii
al.	alinéa
APEA	Autorité de Protection de l'Enfant et de l'Adulte
aRSN	ancien Recueil systématique neuchâtelois
art.	article(s)
ASAEF	Action et Soutien Ambulatoire à l'Enfant et sa Famille
c.f.	confer
CC	Code civil suisse
CDE	Convention internationale relative aux droits de l'enfant
CF	Conseil fédéral
CHF	franc(s) suisse(s)
CNPea	Centre Neuchâtelois de Psychiatrie Enfants et Adolescents
consid.	considérant(s)
COPMA	Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes
DEF	Département de l'Education et de la Famille
EBPC	Evidence-Based Policymaking Collaborative
etc.	et cetera
FAH	Famille d'accueil d'hébergement
IDE	Institut international des droits de l'enfant
IES	Institution d'Education Spécialisée
INTEGRAS	Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée
LAE	Loi sur l'accueil des enfants
LProMin	Loi sur la protection des mineurs
N°	numéro
NE	Neuchâtel
ONG	Organisation(s) non-gouvernementale(s)
ONU	Organisation des Nations Unies
OPE	Ordonnance sur le placement d'enfants

OPEE	Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption
p.	page(s)
PACH	Enfants placés et adoptés en Suisse
par.	paragraphe
RAOPEE	Règlement d'application de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption
REGAE	Règlement général sur l'accueil des enfants
RS	Recueil systématique
RSN	Recueil systématique neuchâtelois
s.	et suivante
SIFP	Suivi intensif famille et parentalité
SPAJ	Service de Protection de l'Adulte et de la Jeunesse
SPEJ	Dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse
ss	et suivantes
TF	Tribunal fédéral
UNICEF	United Nations of International Children's Emergency Fund

Pour simplifier la lecture, la formule masculine est utilisée dans ce travail. Ce choix a pour unique but d'en simplifier la lecture.

1. PROBLÉMATIQUE ET QUESTIONS DE RECHERCHE

Depuis plusieurs années, la presse écrite place en titre catastrophe les différentes réformes politiques en protection de l'enfant entreprises dans le canton de Neuchâtel : « *La fermeture des foyers inquiète* » (Jeannet, 2019), « *Neuchâtel a mal à sa protection de la jeunesse* » (Pauchard, 2019), « *Moins de places dans les foyers* » (Musadak, 2018). Les cantons romands, notamment Neuchâtel et Genève, réduisent leurs places disponibles en foyers pour les enfants privés de protection parentale pour les remplacer par d'autres mesures, notamment par des familles d'accueil. Cette démarche, appelée également « désinstitutionnalisation » ébranle les milieux politiques et les professionnels de l'enfance. Ce chapitre a pour but de comprendre le contexte socio-politique dans lequel ce travail a été mené et de soulever les questions nécessaires au déroulement de la recherche.

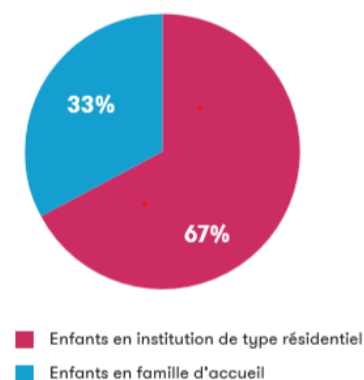
1.1 Etat des lieux des enfants privés de protection parentale en Suisse

La Suisse, à défaut d'une base légale à ce sujet, ne dispose toujours pas de données fiables et généralisées concernant les enfants privés de protection parentale. Pourtant, le Comité des droits de l'enfant, dans les deux derniers rapports faits à la Suisse, souligne la nécessité de remédier urgemment à cette lacune. En attendant la mise en place d'une action nationale, les associations PACH (enfants placés et adoptés Suisse) et INTEGRAS (association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée) ont établi un « *aperçu des placements d'enfants en famille d'accueil et en institution* » (Seiterle, 2018). Ce recensement se base sur les données suisses de 2015 à 2017. Toutefois, le rapport relève de grandes difficultés à obtenir les informations de la part des cantons. Seule la moitié d'entre eux, tous alémaniques, ont pu transmettre des données. Le rapport informe que « *de nombreux cantons ne disposent toujours pas de statistiques centrales sur le placement d'enfants et d'adolescents et n'ont donc pas pu ou pas voulu fournir de chiffres* » (Seiterle, 2018, p. 12). Afin d'obtenir une estimation pour l'entièreté du territoire suisse, une extrapolation a été nécessaire. Après l'analyse des données reçues, l'équipe de recherche constate qu'en moyenne 1,1% à 1,2% des enfants (de 0 à 18 ans) bénéficient d'une solution de placement. En étendant ce taux à la Suisse entière, le rapport indique une proportion de 18'000 à 19'000 enfants placés. Le rapport tient compte des placements volontaires, de ceux ordonnés par une APEA (Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte) ou par un juge civil et de ceux décidés par la

justice pénale pour mineurs. D'après les chiffres, une moitié des placements sont volontaires et seuls « *un bon tiers* » (Seiterle, 2018, p. 9) proviennent d'une APEA ou d'une juridiction civile. Cela représenterait entre 6'000 et 6'270 enfants placés dans le cadre civil. Dans son dernier rapport, daté au 31 décembre 2018, la COPMA (Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes) indique que 4'514 enfants font l'objet d'une mesure de l'art. 310 CC, soit celui permettant au juge de retirer l'enfant de sa famille (COPMA, statistiques, 2018). Dans son communiqué de presse du 5 septembre 2019, la COPMA indique que « *la priorité est accordée aux solutions consensuelles et aux mesures de soutien* » (COPMA, communiqué, 2019). Elle précise également que les enfants placés – qui représentent 11% des enfants bénéficiant de mesures de protection – le sont lorsque « *leur bien est gravement menacé, par exemple en raison de la toxicomanie des parents, d'un surmenage des parents ou de violence domestique grave* ». Dans les conclusions du communiqué de presse, la COPMA souligne l'importance du soutien à la famille. Cependant, elle rappelle que dans certains cas, la famille n'agit pas dans l'intérêt des enfants. Dans ces cas-là, une intervention étatique est nécessaire, mais doit se faire à l'unisson avec la famille et non en opposition à cette dernière.

Les chiffres de la COPMA sont utiles pour estimer le nombre d'enfants placés en Suisse. Cependant, ces statistiques n'indiquent pas la raison du placement, ni si ce dernier est effectué en institution ou en famille d'accueil. Pour répondre à cette question, le rapport de la PACH et d'INTEGRAS estime que 33% des placements se déroulent en famille d'accueil, contre 67% en institution. Encore une fois, les chiffres pris en compte concernent tous les types de placements (volontaires, civils et pénaux). A l'heure actuelle, aucune étude nationale consacrée uniquement aux placements civils ne permet de connaître l'étendu de l'un ou l'autre des placements.

Graphique 1: Proportion enfants en famille d'accueil / enfants en institution 2015-2017



Source : Seiterle, 2018

Comme nous l'avons vu, seuls des cantons suisses alémaniques ont participé à l'enquête menée par PACH et INTEGRAS. Toutefois, une étude menée par le canton de Neuchâtel complète partiellement les informations précédentes pour les cantons

latins. Les données récoltées représentent les placements en institution d'éducation spécialisée (IES) et en famille d'accueil avec hébergement (FAH) dans les sept cantons latins :

Canton	IES				FAH				Total				
	Nb de places	Nb d'enfants placés	Taux de couverture	Taux de placement	Nb de places	Nb d'enfants placés	Taux de couverture	Taux de placement	Nb de places	Nb d'enfants placés	Taux de placement	Taux de couverture	Proportion de FAH
FR	185	171	0.27%	0.25%	174	154	0.25%	0.22%	359	325	0.52%	0.47%	48%
TI	232	323	0.36%	0.50%	158	186	0.24%	0.29%	390	509	0.60%	0.79%	41%
VD	629	833	0.38%	0.51%	460	567	0.28%	0.35%	1'089	1'400	0.66%	0.85%	42%
VS	223	425	0.33%	0.64%	148	153	0.22%	0.23%	371	578	0.56%	0.87%	40%
NE	301	525	0.79%	1.37%	37	39	0.10%	0.10%	338	564	0.88%	1.48%	11%
GE	312	542	0.31%	0.54%	274	318	0.27%	0.32%	586	860	0.58%	0.85%	47%
JU	26	88	0.16%	0.55%	40	42	0.25%	0.26%	66	130	0.41%	0.82%	61%
Moyenne	1'908	2'907	0.37%	0.56%	1'291	1'459	0.25%	0.28%	3'199	4'366	0.62%	0.84%	40%

Taux de couverture = nombre de places en proportion au nombre total d'enfants mineurs

Taux de placement = nombre d'enfants placés en proportion au nombre total d'enfants mineurs

Source : Chancellerie d'Etat de Neuchâtel, 2018

La moyenne des taux de placement nous amène à un résultat de 0.60% d'enfants placés dans les cantons latins. Avec 0.88% d'enfants placés, en 2018, le canton de Neuchâtel est bien au-dessus de la moyenne latine.

1.2 Questions de recherche

Face à ce constat, le canton de Neuchâtel a décidé d'entreprendre un virage drastique dans sa politique de protection de l'enfant, notamment en désinstitutionnalisant son système de mesures. La question principale de la recherche tend à comprendre l'origine des décisions politiques neuchâteloises et leur impact sur les droits de l'enfant dans le canton de Neuchâtel. Afin de répondre à cette question, il est nécessaire de définir la notion de désinstitutionnalisation et d'en comprendre les origines. Ce mouvement prend-il racine dans une évolution du travail social ? Est-il concrétisé dans les textes légaux ? En parallèle, cette recherche vise à comprendre l'impact de l'évolution des droits de l'enfant dans ces prises de décisions politiques. Finalement, il nous faut définir les répercussions concrètes de ce changement de paradigme sur les droits des enfants neuchâtelois.

En conclusion, la présente recherche vise à répondre aux questions suivantes :

Question principale : Quel rôle jouent les droits de l'enfant dans le changement de paradigme des mesures de placement ayant conduit à la désinstitutionnalisation dans le canton de Neuchâtel ?

Questions secondaires :

- Quelles sont la définition et les origines de la désinstitutionnalisation ?
- Quels sont les droits de l'enfant privé de protection parentale à Neuchâtel ?
- Comment ce changement politique impacte-t-il les droits des enfants privés de protection parentale dans le canton de Neuchâtel ?

2. MÉTHODOLOGIE ET ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE

Écrit durant les mois de janvier à mai 2020, ce mémoire et sa méthodologie ont subi quelques restrictions en lien avec l'apparition du Covid-19 et des interdictions engendrées par les mesures publiques mises en place pour lutter contre le virus.

Afin d'étudier le sujet sous différents angles, j'ai rassemblé, lu et analysé plusieurs documents gravitant autour de la thématique des enfants privés de protection parentale. Ces documents (articles scientifiques, journaux, reportages audio-visuels) proviennent de plusieurs sources : juridictions internationales, ONG, politiques, chercheurs, sociologues, psychologues et psychiatres, etc. Ces contributions ont ensuite été analysées sous la loupe de plusieurs théories pour en définir les intentions intrinsèques. Bien sûr, l'exhaustivité des sources n'a pas pu être atteinte en raison du temps restreint mis à disposition et de l'étendu d'un travail de master en droits de l'enfant. Toutefois, une attention particulière a été accordée à la sélection des sources retenues afin de proposer une représentativité suffisante au débat. La mise sur pied d'une récolte de données directe auprès des enfants privés de protection parentale a été réfléchi puis abandonnée. En effet, la recherche et les précautions éthiques et psychologiques qu'elle implique pour les enfants auraient engendré un travail trop conséquent pour correspondre aux attentes d'un travail de master. Toutefois, des recherches quantitatives et qualitatives ont été effectuées parmi les données préexistantes.

L'analyse des nombreuses sources juridiques a suivi les préceptes de la méthodologie juridique, à savoir l'analyse littérale et historique des textes juridiques. Pour y parvenir, une attention particulière a été accordée à l'histoire derrière chaque acte juridique pertinent pour le sujet. Pour cela, une analyse des travaux préparatoires, des débats politiques et des messages du Conseil fédéral a été entreprise. Une fois celle-ci effectuée, les articles pertinents ont été relevés et une analyse littérale s'en est suivie. Cette étape consiste en la mise en évidence des différents termes utilisés par le législateur afin de découvrir les notions et intentions potentiellement cachées ou peu décrites.

Afin de trouver les réponses à certaines questions non-traitées dans la littérature étudiée, je me suis adressée à plusieurs spécialistes internationaux, nationaux et cantonaux. Les personnes interrogées ont été les suivantes :

- Jean Zermatten, membre puis président du Comité des droits de l'enfant entre 2005 et 2013 et fondateur de l'Institut international des droits de l'enfant (IDE).
- Nigel Cantwell, consultant pour l'UNICEF spécialisé dans les questions de protection de remplacement. Membre actif de l'élaboration de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et des lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants.
- Hervé Boéchat, spécialiste en droits de l'enfant et ancien secrétaire romand de l'association INTEGRAS.
- Laurence Boegli, conseillère stratégique du département de l'éducation et de la famille (DEF) du canton de Neuchâtel.
- Luca Fumagalli, chef de service adjoint au service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) du canton de Neuchâtel.

Ces entretiens, initialement prévus au travers de rencontres réelles, ont finalement eu lieu par téléphone pour les raisons initialement évoquées. Toutefois, la méthode d'entretien semi-directive a été maintenue. Cette dernière est caractérisée par « *une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur* » (Savoie-Zajc, 2003, p. 296). Si des questions, rédigées avant chaque entretien, ont été nécessaires pour garantir la tenue d'un cadre minimal durant l'interview, l'aspect ouvert de ces dernières a permis aux personnes interrogées de développer leurs réponses en toute liberté.

Dans le but de répondre au premier fondement du comité d'éthique de l'Université de Genève (Université de Genève, 2019), à savoir « *la recherche de la vérité* », j'ai procédé à une autoréflexion autour de ma position sur le sujet abordé afin de la traiter avec intégrité. Il me semblait nécessaire d'aborder cette thématique sans préavis afin de rendre la recherche aussi neutre que possible. Toujours dans une recherche d'objectivité, j'ai procédé à des lectures variées et contradictoires.

Pour les entretiens qualitatifs semi-directifs, en suivant les recommandations de Martineau (2007), j'ai pris un soin particulier à respecter les trois règles suivantes : obtenir un consentement libre et éclairé des personnes interrogées, respecter leur dignité et leur vie privée, veiller à la confidentialité des données récoltées.

Avant de répondre aux questions, les participants ont été informés de leurs droits oralement et à l'aide d'un formulaire de consentement, à savoir : la possibilité de se retirer de la recherche à tout moment, sans besoin de justification et sans leur causer de préjudice. Afin de permettre le consentement éclairé des participants, j'ai pris soin de les informer du sujet de la recherche, de la portée de celle-ci, ainsi que des mesures destinées à assurer la protection des données. Pour cette dernière garantie, les participants ont été informés de l'enregistrement (vocal ou dactylographié) de l'entretien et de la conservation de ces retranscriptions sur mon ordinateur, lui-même protégé par un mot de passe, pendant toute la durée de la recherche. Une fois celle-ci terminée, les données seront détruites. Au vu du caractère hautement politique du sujet de la recherche, les intervenants le désirant ont eu l'opportunité de relire les parties les mentionnant et de les modifier si nécessaire.

3. CADRE THÉORIQUE

Ce chapitre a pour but de présenter les différentes perceptions de l'enfant et les pratiques politiques diverses applicables dans les systèmes de protection de l'enfant. Ce parcours est construit en trois étapes : de la pensée à la mise en pratique, en passant par l'élaboration de politiques. Pour cela, il est d'abord question de l'approche globale des écoles de pensées en droit de l'enfant. Ensuite, une présentation des différents postulats politiques en matière de protection de l'enfant est proposée. Finalement, ce chapitre conclue sur un aperçu des différentes pratiques

dans l'accompagnement social des mesures de protection pour les enfants privés de protection parentale.

3.1 Les écoles de pensées en droits de l'enfant

Les visions de l'enfant et de ses compétences diffèrent entre chaque état, chaque région, chaque individu. Entre toutes ces représentations, il est difficile de trouver un consensus. Afin de cartographier les différentes représentations de l'enfant et de ses droits, Hanson (2012) décrit quatre écoles de pensées qui se partagent le débat autour de quatre thématiques : l'image que nous nous faisons de l'enfant, la compétence dont il bénéficie, les droits que nous lui accordons et comment ceux-ci s'imbriquent avec les autres droits. En fonction des réponses à ces différents débats, les états et les politiques peuvent être classés dans une des quatre écoles de pensées : paternalisme, bien-être, émancipation et libérationnisme.

Des siècles durant, une vision théologique de l'enfant était prédominante. Elle prône l'idée que chaque individu naît incomplet et évolue jusqu'à devenir un adulte, soit une personne dotée de raison et d'indépendance. Dans cette optique, l'enfant est un être en devenir (*becoming*), il n'est pas encore un être social. Si cette vision est encore existante aujourd'hui, plusieurs disciplines, dont la sociologie de l'enfant, ont remis en question cette perception. Elles réfutent cette idée que l'homme, dont l'enfant, ne peut pas agir en tant qu'acteur dans les choix de sa vie. Elles proposent alors une vision où l'enfant est un acteur social à part entière capable d'influer sur les choix de sa vie (*being*).

La deuxième question porte sur la compétence de l'enfant, c'est-à-dire de savoir si nous considérons l'enfant comme capable de raisonnement ou simplement capable de vivre l'instant présent. Certains pensent que l'enfant peut prendre des décisions fondées et dans son intérêt, alors que d'autres argumentent qu'un enfant n'a pas l'expérience nécessaire à une prise de décision réfléchie. Les recherches scientifiques apportent parfois quelques réponses à ce débat. Celles de Jean Piaget, notamment, démontrent que l'enfant évolue par étape et acquiert la capacité de prendre des décisions réfléchies et organisées dès l'âge de 12 ans. Cependant, ce développement par étape renforce la vision incomplète de l'enfant qui avance, pas à pas, vers un statut d'adulte complet. D'autres chercheurs prennent avec des

pincettes cette vision en étape tant ce développement dépend d'autres facteurs comme les compétences personnelles, l'aptitude des personnes qui l'élèvent, le milieu dans lequel il évolue, etc. Au-delà des arguments scientifiques, le débat s'étend également autour de fondements idéologiques. Dans de nombreuses sociétés, les enfants n'ont légalement pas accès à certains droits ou biens (alcool, droit de vote, droit d'ester en justice, etc). Ces restrictions, à défaut d'être basées sur des mesures empiriques, le sont sur des perceptions idéologiques propres à chaque société. Ceux qui prônent la compétence de l'enfant pensent que les discours d'incompétence empêchent l'enfant de montrer qu'il est capable tant il est directement considéré comme incompetent. Finalement, comme en justice, une partie du débat porte sur l'apport de la preuve. L'enfant doit-il prouver qu'il est compétent ou doit-il démontrer qu'il est incompetent ? Le constat de départ n'est pas le même. Dans la première hypothèse, l'enfant est présumé incompetent mais peut devenir compétent s'il montre qu'il en est capable. Dans la seconde, l'enfant est présumé capable jusqu'à preuve du contraire.

Le troisième point du débat se porte sur les droits de l'enfant, ceux qu'ils ont et ceux qui devraient leur être accordés. Une des classifications de la Convention regroupe les différents droits en trois catégories, communément appelées les 3P : protection, prestations et participation. Alors que la Convention donne la même importance à chacun de ces droits, certains états, dans leurs pratiques et leurs croyances, créent une hiérarchie entre ces différents droits et leur accordent plus ou moins d'importance. Chaque école de pensées accorde une attention différente à ces différents droits. Par exemple, les *paternalistes* favorisent les droits de protection alors que les *libérationnistes* encouragent plutôt les droits de participation.

Finalement, le dernier point sujet à débat est celui du *dilemme de la différence*. Dans cette problématique, les intervenants se demandent quelles sont les ressemblances et les différences entre les enfants et les adultes. Si les enfants ont leurs propres droits, la séparation de ceux-ci accentue la différence et les privent de certains d'entre eux. Au contraire, si leurs droits sont les mêmes que ceux prévus pour les adultes, il en résulte un risque d'inadaptabilité.

	Paternalisme	Bien-être	Emancipation	Libérationnisme
Image de l'enfant	L'enfant est un être en devenir	L'enfant est un être en devenir mais également un être à part entière	L'enfant est un être à part entière mais également un être en devenir	L'enfant est un être à part entière
Compétence	L'enfant est incompetent	L'enfant est incompetent sauf si l'inverse est démontré	L'enfant est compétent sauf s'il démontre l'inverse	L'enfant est compétent
Droits de l'enfant	Les droits de protection sont mis en avant	Une hiérarchie est établie : 1. Protection 2. Prestations 3. Participation	Une hiérarchie est établie : 1. Participation 2. Prestations 3. Protection	Les droits de participation sont mis en avant
Dilemme de la différence	Les enfants ont des droits spéciaux	Les enfants ont des droits spéciaux mais certains droits généraux leur sont applicables	Les enfants ont les mêmes droits que les adultes et certains droits spéciaux	Les enfants ont les mêmes droits que les adultes

Source : Hanson (2012)

Il est important de noter que ces différentes catégories ne sont pas immuables et que certains états ou politiques peuvent se situer dans plusieurs catégories en fonction des décisions prises. De plus, nous pouvons également imaginer une évolution de la prise en charge en fonction de l'âge des enfants. Un état pourrait alors être paternaliste avec les enfants en bas âge puis tendre vers le libérationnisme une fois ces derniers devenus adolescents (Hanson, 2012).

3.2 Les perspectives politiques en protection de l'enfant

Dans nos sociétés, l'intervention de l'Etat – au travers de la forme juridique si nécessaire – n'est pas remise en doute lorsque celle-ci intervient pour le bien de l'enfant. Cela se remarque notamment lorsque des cas sévères de maltraitance sont rendus publics et déclenchent la révolte de l'opinion générale contre cet Etat qui n'a pas su sauver l'enfant. L'Etat peut dès lors utiliser tous les pouvoirs nécessaires pour protéger un enfant en danger. Ce postulat, noble en théorie, entraîne plusieurs questions. Premièrement, à quel moment l'Etat doit-il intervenir ? Tout un chacun dispose de ses

propres limites à ne pas dépasser. Deuxièmement, quels mécanismes l'Etat doit-il mettre en place pour détecter les cas de maltraitance ? Autrement dit, quelle place est laissée aux ingérences de l'Etat dans les familles ? Troisièmement, quelle position adopter avec les parents maltraitants, faut-il les punir, les soutenir ? Finalement, l'action de l'Etat est-elle perçue comme nécessairement meilleure à celle apportée par les parents ? Les débats entre ces différentes questions sont ardues et conduisent rarement à un consensus, tant ils découlent de sentiments et d'expériences personnels. Selon les différentes réponses à ces questions, Harding (2014) propose quatre perspectives politiques en protection de l'enfant. Pour Harding, la vision occidentale de l'enfant comme un être dépendant, vulnérable et à protéger se reflète dans les débats autour des lois et des politiques à mettre en œuvre.

Harding identifie la politique dite de « *laissez-faire and patriarchy* ». Celle-ci, présente surtout durant le 19^{ème} siècle a connu une recrudescence à la fin du 20^{ème} siècle. Elle prône la place prédominante de la famille, dont le dérangement ne devrait intervenir qu'en cas d'extrême urgence. Dans cette vision, le rôle de l'Etat est minime.

L'approche « *state paternalism and child protection* » est associée au développement de l'intervention étatique dans le domaine du bien-être. Ici, les actions de l'Etat sont légitimées pour protéger les enfants. Cependant, l'action étatique est autoritaire et les liens familiaux sous-évalués.

La perspective appelée « *the modern defence of the birth family and parents' rights* » s'est développée après la seconde guerre mondiale. Comme pour l'approche précédente, l'intervention de l'état est légitime, mais se distingue dans la méthode. Ici, l'état vient en renfort de la famille biologique, car les liens familiaux sont jugés importants.

Finalement, Harding développe une dernière approche, plus marginale. Nommée « *children's rights and child liberation* », cette perspective prône la place de l'enfant comme sujet indépendant avec des droits identiques – ou proches – à ceux de l'adulte. Ici, l'enfant est libre de l'oppression des adultes en étant, lui-même, considéré comme tel. La marginalité de cette politique nous pousse à ne pas la traiter plus en détail dans le cadre de ce travail.

	Laissez-faire & patriarchy	State paternalism & child protection	Modern defence of the birth family and parents' rights
Intervention étatique	Illégitime, sauf cas d'urgence	Légitime et autoritaire	Légitime et collaborative
Place de la famille	Prédominante	Faible, voire inexistante	Importante

3.3 Les différentes formes de travail social avec les familles

Dans leurs recherches, Roose et al. (2012) identifient plusieurs formes de collaboration entre les travailleurs sociaux et les familles dans le cadre des mesures de protection. Notamment la collaboration réductionniste (*reductionist partnership*) et la collaboration démocratique (*democratic partnership*). En effet, la collaboration avec la famille semble désormais être un point crucial pour la réussite de la mesure, mais celle-ci peine parfois à se mettre en place.

L'approche réductionniste se base sur l'idée du *bon citoyen*. Dans cette vision, le bon citoyen devrait faire preuve d'un effort actif pour atteindre les normes dictées par la société, principalement économiques et familiales. « *The ultimate goal for clients is to become 'good citizens' who need to connect individually with social standards to serve economic interests* » (Roose et al., 2012, p. 451). Cette approche entraîne forcément une vision particulière de l'enfant et de la parentalité. Ici, l'enfant est un futur travailleur qui, s'il est élevé pour être un adulte autonome et responsable, servira à la prospérité économique. Il est également un être à protéger pour lui permettre de devenir le meilleur citoyen une fois adulte. Dans cette conception « d'enfant à risque », si un enfant vient à manquer dans ses besoins, la société a alors son coupable : les parents. Dans ce cas, l'Etat se porte garant de protéger cet enfant en le retirant à sa famille pour qu'il puisse un jour, si possible, devenir un *bon citoyen*. Quelle place pour le travailleur social ? Le travailleur social arrive avec l'idée préconçue que le parent n'a pas les clés en main pour réussir une éducation. Le travailleur fixe alors des objectifs et demande aux parents de les tenir. Les parents, dont la participation est active, montrent qu'ils sont plus responsables. Dans ce cas, leur situation est jugée moins grave. Les parents qui ne participent pas, en revanche, deviennent un risque pour l'enfant. Roose et al. (2012) soulignent que cette approche réductionniste masque, en réalité, les vrais problèmes vécus par la famille, comme la

pauvreté. Cette méthode ne garantit pas suffisamment que les droits des enfants et des parents soient pris en compte dans leur intégralité.

Partis de ce constat, Roose et al. (2012) proposent une approche démocratique garantissant mieux les droits et le bien-être de l'enfant et des parents. Cette vision part d'un postulat à l'opposé du précédent : ici, chaque acteur – enfant, parent, travailleur social – est considéré comme un être *ignorant*. Ici, il n'existe pas de schéma préconçu de ce que doit être un bon citoyen. Les enfants comme les parents sont considérés comme des acteurs capables. L'enfant n'est plus un objet de victimisation. Au contraire, il est considéré comme un être actif et autonome. Ce changement de perception de l'enfant, entraîne également l'évolution de celle des parents. Le parent a un rôle de « *responsible and participative negotiator* » (Roose et al., 2012, p. 453). Dans cette approche, la citoyenneté n'est pas prédéfinie, c'est à chacun de l'expérimenter au travers de la démocratie et de la participation. L'Etat a pour mission de créer des stratégies qui garantissent la responsabilité des parents et le bien-être de l'enfant. Les travailleurs sociaux doivent donc sans cesse négocier pour trouver la solution la mieux adaptée aux parents et à l'enfant. Toutefois, cette approche ne prône pas une tolérance aveugle du travailleur social envers les parents et ne lui interdit pas d'avoir une notion de ce qui est bon ou non de faire. Elle souligne simplement que les travailleurs sociaux doivent avoir conscience des effets positifs d'une telle collaboration. Si chaque acteur est ignorant, cela permet de créer « une équipe » sans hiérarchie où chacun peut proposer des stratégies faisant sens avec la situation. Toutefois, cette participation rend l'action du travailleur social complexe et imprévisible. Finalement, dans cette approche, les parents ne sont pas seuls responsables de la situation. L'Etat – au travers de sa politique –, les travailleurs sociaux et l'enfant peuvent eux aussi être partiellement ou totalement responsables.

4. LA DÉSINSTITUTIONNALISATION : UN NOUVEAU PARADIGME SOCIAL

Pour comprendre le rôle des droits de l'enfant dans le processus de désinstitutionnalisation, il est nécessaire d'en connaître les tenants et aboutissants, ainsi que de réfléchir à son origine. Ce chapitre propose une présentation globale du concept de désinstitutionnalisation. Après une exposition des différents enjeux liés à la définition même de la désinstitutionnalisation, une recherche historique quant à l'apparition du concept de désinstitutionnalisation est présentée. Finalement, nous

nous intéresserons aux différentes recommandations concernant l'application d'une politique de désinstitutionnalisation dans le domaine spécifique de la protection de l'enfant.

4.1 Définition

Comme le souligne Laberge (1988), le terme « désinstitutionnalisation » entraîne une multitude de questions sous-jacentes : *« s'agit-il de la sortie des individus d'une institution particulière, de la disparition de formes instituées [...] de prise en charge s'appliquant à ces mêmes personnes, de la disparition complète ou partielle des institutions, de la disparition de toute forme structurée d'intervention dans un domaine particulier, ou encore de l'effacement dans les mentalités de ces modes de représentation spécifiques [...] ? »*.

Dans les *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants* (par. 23), la désinstitutionnalisation est décrite comme le besoin d'établir une stratégie globale permettant aux pays disposant encore de grandes structures d'accueil de trouver des solutions de remplacement dans le but de les éliminer progressivement. Cette stratégie rejoint celle décrite par Dorvil (2005) qui aborde la désinstitutionnalisation comme un processus à deux étapes : retirer les personnes placées en institution puis, dans un second temps, fermer lesdites institutions. Pour lui, la désinstitutionnalisation est une remise en question et une baisse de légitimité des institutions – et donc de l'Etat – pour dispenser les soins et l'éducation nécessaires aux enfants privés de protection parentale. Certains auteurs (Davidson et al., 2017) vont dans le même sens, mais ne stipulent pas précisément la nécessité de fermer les institutions. Ils voient la désinstitutionnalisation comme le fait d'arrêter d'user majoritairement de grandes institutions et de développer une plus vaste palette de mesures de prise en charge. Pour eux, la priorité doit être donnée aux solutions de type familial, mais une suppression totale des institutions n'est pas mentionnée.

Au niveau de la politique européenne, la Commission européenne définit la désinstitutionnalisation comme *« la transition des soins en institution vers des solutions de remplacement de proximité »*. Toutefois, pour être considérée comme une institution, la structure doit être marquée *« par la tenue des bénéficiaires à l'écart, par leur dépersonnalisation, par l'organisation du traitement en groupe des personnes et*

par la mise en œuvre d'une éthique des soins paternaliste » (Calmo & Pachod, 2012). Cette définition soulève alors la question suivante : une structure intégrée dans la vie sociale et géographique d'une région, sensible à la personnalité et aux droits de chacun de ses résidents et leur proposant un suivi personnalisé, est-elle aussi une institution au sens de celui donné par la Commission européenne ?

Lorsque l'on demande à Nigel Cantwell quelle définition il se fait de la désinstitutionnalisation, il explique qu'il y a peu d'accords sur cette notion : « Dans les lignes directrices, une institution est décrite comme étant un grand établissement. En réalité, ça n'est pas ça. Il y a tellement d'éléments qui entrent en jeu. J'ai vu de grands établissements qui ne m'ont pas choqué et ce pour deux raisons. La première est leur intégration dans la communauté, en plein centre-ville, avec du va-et-vient. La deuxième, qui se démarque de plus en plus depuis les lignes directrices, est la nécessité de préparer l'enfant pour l'avenir. Ce qui me paraît le plus important, c'est cet esprit-là. [...] Pour moi, la désinstitutionnalisation, ce n'est évidemment pas de fermer des institutions mais de créer toute une autre approche et une infrastructure communautaire. A mon avis, la désinstitutionnalisation n'est pas de faire sortir les enfants des institutions, mais de désinstitutionnaliser le système [...]. Il faut, petit à petit, éliminer le besoin de ces institutions à travers la prévention ».

Le canton de Neuchâtel n'a jamais évoqué le terme de « désinstitutionnalisation » pour parler de sa politique. Sur le site internet du canton, la nouvelle politique est définie comme suit : *« un redimensionnement significatif des places en institution en parallèle au renforcement des prestations visant la prévention et le maintien de l'enfant auprès des siens ainsi que le développement de familles d'accueil »* (www.ne.ch). En effet, comme le précise Laurence Boegli, le terme de désinstitutionnalisation, utilisé dans cette recherche, peut prêter à confusion. Si l'on admet que la dératification est le fait de ne plus avoir de rats, que le déminage consiste à retirer les mines, la désinstitutionnalisation entraîne logiquement, dans l'esprit collectif, la disparition des institutions. Toutefois, pour le canton, la désinstitutionnalisation signifie *« ne plus avoir tout à l'institution, mais avoir des alternatives « en parallèle » et non « à la place de » »*.

Au vu de ce qui précède, nous retiendrons, dans cette recherche, que la désinstitutionnalisation signifie, à tout le moins, le développement de mesures alternatives au placement en institution et une révision des schémas institutionnels restant.

4.2 Histoire de la désinstitutionnalisation

Pendant des années, et aujourd'hui encore, l'institution représente la solution privilégiée dans la prise en charge spécialisée d'individus : écoles, hôpitaux, foyers, prisons, etc. Nous plaçons au même endroit les personnes à qui nous devons prodiguer les mêmes apports (soins, éducation, protection, punition) (Laberge, 1988). Dès lors, d'où vient l'idée de passer de l'institutionnel à l'ambulatoire ?

A l'origine, la désinstitutionnalisation a débuté dans le domaine des soins psychiatriques. Au retour de la seconde guerre mondiale, certains psychiatres américains relèvent les défaillances du système et prônent le postulat suivant : les troubles psychiques peuvent être traités dans la communauté, pour autant qu'ils soient pris en charge suffisamment tôt. Après s'être développé aux Etats-Unis puis au Canada, la politique de désinstitutionnalisation a atteint l'Europe. L'Italie, par exemple, promulgue une loi contre les hôpitaux psychiatriques et le Royaume-Uni ferme la quasi-intégralité de ses asiles (Dorvil, 2005).

Depuis le 19^e siècle et durant le 20^e, le but de l'aide étatique pour les enfants est de leur fournir les bases essentielles de nourriture et d'hygiène pour les sauver de leurs familles, considérées comme de mauvaises fréquentations pour l'enfant. Le rôle des encadrants, principalement des femmes d'église, était de les préparer pour une carrière rigoureuse, souvent dans l'armée, afin qu'ils ne deviennent pas un fardeau pour l'état. A cette époque, les émotions et la sensibilité de l'enfant ne sont pas prises en compte, tant celles-ci peuvent encombrer son bon développement. Dès les années 1920, les nouvelles idées sur la psychologie tendent à changer la perception que l'on se fait de l'enfant et les façons de s'en occuper. Dès 1946, en Angleterre, des spécialistes critiquent les grandes institutions et suggèrent que les enfants soient pris en charge dans des institutions à taille familiale afin de favoriser leur développement physique et psychique (Smith & Carroll, 2015). En 1930 déjà, au Québec, des responsables de crèche disaient : « Il est incontestable qu'ils (les enfants) se

développent infiniment plus vite lorsque, sortis des groupes, on les confie à des particuliers qui leur prodiguent les soins qu'ils requièrent » (Quesney, 2012). L'idée d'une prise en charge individuelle et spécialisée semblait, à cette époque, déjà favorable au bon développement de l'enfant.

Selon Laberge (1988), la désinstitutionnalisation s'est ainsi rapidement « propagée », car il semble mal opportun de s'y opposer. En effet, entre l'impersonnalité et la grandeur des institutions et la bienveillance et l'inclusion véhiculée par la désinstitutionnalisation, le choix est vite fait. Si au départ, la désinstitutionnalisation vise un progrès dans la prise en charge et critique les rapports sociaux mis en place durant un suivi, il apparaît qu'au fil du temps et de l'avancement des projets, ces objectifs semblent se diluer. En effet, la vision économique s'est invitée à la table des discussions et avec elle, un flot de discours contradictoires. D'un côté, l'amélioration de la prise en charge et de la qualité des soins, la promotion de la réinsertion sociale, de l'autre, la réduction des coûts et le déplacement de la responsabilité de prise en charge sur les familles.

Depuis les années 70, la désinstitutionnalisation des mesures de protection fait partie des mesures politiques mises en avant dans les pays d'Europe de l'ouest, d'Amérique du Nord, d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Dans certaines régions, ce virage politique a notamment été conduit par la honte des pratiques du passé. Malgré les différentes études menées sur les biens-faits pour l'enfant d'évoluer dans un système désinstitutionnalisé, notamment dans les pays communistes ou dirigés par l'Eglise, l'institution apparaît, aujourd'hui encore comme la méthode principale de mesure de protection (Smith & Carroll, 2015).

4.3 Désinstitutionnaliser le système de protection de l'enfant

Si la désinstitutionnalisation semble avoir acquis un certain poids dans la mise en place de pratiques de soins, comment s'applique-t-elle concrètement au domaine de la protection de l'enfant ? Si l'on souhaite diminuer le nombre de placements en institution, que faut-il faire ? Pour répondre à cette question, ce chapitre présente différents outils nécessaires pour comprendre comment désinstitutionnaliser un système de protection de l'enfant.

4.3.1 Principes généraux des lignes directrices

Dans leur ouvrage « *en marche vers la mise en œuvre des lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants* », Cantwell et al. (2012) proposent plusieurs pistes pour permettre à un Etat d'atteindre la désinstitutionnalisation de son système de protection (p. 45 ss). En lien avec le par. 23 des lignes directrices, ils proposent plusieurs mesures organisées autour de trois points d'intérêt :

- Désinstitutionnaliser le système de prise en charge
- Défendre les droits et les besoins des enfants et de leurs familles
- Assurer la pérennité de l'infrastructure en place

Le premier volet conseille, notamment, le développement d'un plan stratégique national, la création d'alternatives telles que les structures pour petits groupes, le placement en famille d'accueil, le soutien à la famille et aux enfants vivant de manière indépendante. Il recommande aussi l'interdiction explicite du placement en institution d'enfants âgés de 0 à 3 ans. Deuxièmement, ils encouragent les états à fournir un soutien aux parents, à impliquer les enfants dans la planification de leur placement ou de leur déplacement. Pour les enfants sortis du système institutionnel et placés en famille nourricière ou de retour dans leur famille biologique, un soutien spécialisé est nécessaire, tant pour les enfants que pour les familles. Finalement, l'Etat doit fournir les ressources financières nécessaires à la mise en place de mesures alternatives, mettre en place un suivi statistique des placements, sensibiliser les professionnels de l'enfance aux dangers des placements en institution et lancer des campagnes de sensibilisation sur les effets néfastes de la solution institutionnelle.

4.3.2 Etablissement d'une procédure systématique

Selon Quesney (2011), l'élément nécessaire à l'établissement de la solution la plus adéquate pour l'enfant privé de protection parentale est la création d'une marche à suivre claire et structurée pour chaque étape de la décision de placement. Avant de placer un enfant, chaque décision devrait donc être analysée selon une systématique identique appliquée à tous les cas survenant dans l'Etat. Une organisation spécifique devrait être définie pour analyser les deux questions essentielles : Est-il nécessaire de placer l'enfant ? Si oui, quelle solution est la mieux adaptée à sa situation ? Ce système doit servir de « filtre au placement ». De plus, si le placement s'avère malgré tout nécessaire, cet organisme doit servir d'aiguilleur entre

les différentes solutions privées et/ou publiques disponibles et adéquates pour l'enfant et sa famille. Pour des décisions complètes et fondées, une formation élargie sur les droits de l'enfant aux personnes supportant cette tâche est indispensable. Le processus de détermination de la mesure adéquate doit être rigoureux – soit accompli par une équipe de professionnels qualifiés – et participatif (parents, enfants et autres personnes importantes pour l'enfant) (Cantwell et al., 2012). En complément, pour que cette structure soit opérationnelle, l'état doit s'assurer qu'elle ait bien accès à une palette de mesures suffisamment large pour trouver à chaque enfant la solution dont il a besoin.

4.3.3 *Elargissement de la palette de mesures*

La désinstitutionnalisation vise donc à repenser le système de prise en charge pour que chaque enfant y trouve la place idéale afin d'assurer son bien-être et le bon développement de son potentiel. Pour cela, il est nécessaire de mettre en place un éventail de mesures aussi large que possible afin de trouver à chaque enfant une solution apte à régler les problèmes qui l'entourent. Comme déjà mentionné, une attention particulière doit être accordée à la prévention et au soutien des familles. Toutefois, si celles-ci devaient être insuffisantes, une solution de remplacement adaptée aux besoins de l'enfant doit être trouvée. Si les lignes directrices exigent des états la création d'une gamme de mesures de prises en charge avec une priorité pour les arrangements familiaux et communautaires (par. 53-54), elles rappellent également que les institutions peuvent se révéler « *appropriées, nécessaires et constructives* » pour certains enfants (par. 21). La chose la plus importante est principalement d'éviter « *les changements fréquents de cadre de protection* » en offrant à l'enfant, directement, la meilleure solution possible (par. 60). Chaque état est libre d'étoffer ses solutions de placement comme il l'entend. Les solutions les plus communes, à tout le moins en Europe de l'Ouest, sont le placement en famille d'accueil intra- et extrafamiliale, les modes de vie indépendants et la prise en charge dans une structure institutionnelle de type familiale.

4.3.4 *Recommandations du Comité*

Comme tous les pays ayant ratifié la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, la Suisse s'est vue recevoir les recommandations du Comité des droits de l'enfant (2015) quant à l'application et la mise en œuvre de la convention sur le sol

helvétique. A la suite de l'analyse des rapports fournis par la Suisse, le Comité constate l'existence de lacunes dans le système de protection de remplacement. Il s'inquiète, notamment, du manque de données concernant les enfants placés, du nombre insuffisant de familles d'accueil, du manque de solutions pour les enfants de moins de 3 ans placés en institution et de l'aide limitée fournie aux parents biologiques.

Afin de parvenir à de meilleurs résultats, le Comité encourage notre système politique à effectuer des changements organisationnels et politiques, notamment :

- D'établir des procédures et des critères clairs pour permettre aux autorités judiciaires et administratives de définir l'intérêt supérieur de l'enfant
- De former les professionnels œuvrant dans la justice ou dans les services sociaux sur la participation de l'enfant et sur les moyens permettant sa mise en œuvre dans le domaine de la protection de l'enfance et des enfants privés de protection parentale
- De mettre sur pied une étude nationale, régulière et indépendante des violences subies par les enfants et des décisions prises pour les endiguer
- D'œuvrer à une meilleure uniformité entre les cantons dans la prise en charge des familles et des enfants privés de milieu familial
- D'éviter le placement d'enfant de moins de 3 ans en institution
- D'augmenter le nombre de familles d'accueil disponibles

Depuis ces dernières recommandations, la Suisse n'est pas repassée par le processus d'analyse du le Comité des droits de l'enfant. Toutefois, le 11 novembre 2019, le Comité a transmis à la Suisse les informations dont il souhaite bénéficier pour l'établissement de ses prochaines recommandations. Il demande, entre autres, de démontrer les mesures mises en place pour promouvoir les familles d'accueil, celles pour éviter le placement institutionnel des enfants de moins de 3 ans et les critères retenus pour garantir une procédure uniforme dans les décisions de placement. A travers ces différents points, le Comité des droits de l'enfant souligne l'importance accordée au processus politique de désinstitutionnalisation et rappelle les points nécessaires à sa mise en œuvre.

4.4 Résultats

La désinstitutionnalisation est un processus politique complexe qui touche à différentes sphères des soins et de l'accompagnement en travail social. Depuis cent ans, ce mouvement prend une importance considérable dans les décisions politiques, notamment des pays de l'Ouest. Il intervient dans un contexte sociologique qui accorde à l'être humain une place grandissante dans les décisions le concernant. Ce changement de paradigme et les découvertes dans le domaine de la psychologie de l'enfant ont conduit les politiques à imaginer de nouveaux systèmes de protection de l'enfant, pour tendre à des solutions réfléchies et sur mesure. Pour y parvenir, les états peuvent se référer à plusieurs recherches et recommandations provenant, notamment, de l'Assemblée générale des Nations Unies ou du Comité des droits de l'enfant. Ces dernières montrent les vastes mesures pouvant conduire à un processus de désinstitutionnalisation et à quel point celles-ci concernent plusieurs domaines tant politiques que juridiques.

5. EVOLUTION DES DROITS DE L'ENFANT PRIVÉ DE PROTECTION PARENTALE

Maintenant que la notion de désinstitutionnalisation est précisée, il est temps de nous intéresser à l'évolution des droits de l'enfant privé de protection parentale durant le siècle dernier. Cette phase de la recherche est nécessaire pour comprendre en quoi l'évolution des droits de l'enfant est liée au changement de paradigme ayant conduit à la désinstitutionnalisation dans le canton de Neuchâtel. Cette partie du travail présente une sélection d'outils juridiques internationaux, nationaux et cantonaux relatifs aux droits de l'enfant privé de protection parentale. Bien sûr, cette liste ne représente pas l'intégralité des textes légaux pertinents pour le sujet mais ceux considérés comme apportant de nouveaux éléments ou illustrant un changement de politique.

5.1 Evolution internationale

En 1924, l'Assemblée de la Société des Nations adopte la première déclaration des droits de l'enfant, aussi connue sous le nom de Déclaration de Genève. Toutefois, à l'époque, l'enfant n'est pas encore perçu comme un sujet de droits mais comme un être devant être protégé (United Nations, 2007, p. 3). Après la deuxième Guerre Mondiale, la Commission sociale des Nations Unies propose de revoir la déclaration

de Genève pour y introduire la notion de bien-être de l'enfant. Après avoir été rédigée par la Commission sociale, puis discutée et retravaillée par les membres de la Commission des droits de l'Homme, la déclaration des droits de l'enfant est finalement proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1959 (Nations Unies, 2007). Le principe n°6 de cette déclaration est alors le premier à s'adresser directement aux enfants privés de protection parentale :

« L'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, a besoin d'amour et de compréhension. Il doit, autant que possible, grandir sous la sauvegarde et sous la responsabilité de ses parents et, en tout état de cause, dans une atmosphère d'affection et de sécurité morale et matérielle ; l'enfant en bas âge ne doit pas, sauf circonstances exceptionnelles, être séparé de sa mère. La société et les pouvoirs publics ont le devoir de prendre un soin particulier des enfants sans famille ou de ceux qui n'ont pas de moyens d'existence suffisants. »

Au fil des ans, plusieurs textes légaux s'ajoutent à ce principe, notamment la déclaration de 1986, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants. Ce chapitre vise à présenter ces trois outils juridiques et leurs apports pour les droits de l'enfant privé de protection parentale au niveau international.

5.1.1 Déclaration de 1986

En 1986, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la *déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants* (aussi appelée « Déclaration de 1986»). Ce texte, non-contraignant, paru pendant les travaux préparatoires de la Convention relative aux droits de l'enfant, a été une des plus grandes influences dans la rédaction de l'art. 20 CDE, consacré à l'enfant privé de protection parentale. C'est le premier instrument international qui évoque le problème des enfants dont les parents ne peuvent s'occuper convenablement et qui formule des moyens précis pour les protéger. Cette déclaration dénonce déjà une certaine discrimination entre les enfants pris en charge dans une famille (élargie, d'accueil ou adoptive) et ceux dirigés dans une institution (Cantwell & Holzscheiter, 2007). En effet, après avoir conclu à l'importance que chaque état doit accorder au bien-être de l'enfant et de sa famille (art. 1), après avoir précisé que le bien-être de l'enfant dépend de celui de sa famille (art. 2) et affirmé la priorité pour un enfant d'être élevé auprès de ses parents (art. 3), la déclaration stipule :

« Si l'enfant ne peut être élevé par ses parents naturels ou si ceux-ci ne l'élèvent pas comme il convient, il faut envisager de le confier à des membres de la famille de ses parents, à une autre famille de remplacement – nourricière ou adoptive – ou, si nécessaire, à une institution appropriée" (art. 4)

Par cet article, l'AG ONU crée le principe de subsidiarité de l'institution. Cette dernière doit être la solution uniquement si elle est nécessaire, soit si aucune autre alternative n'est envisageable. Cette notion de subsidiarité est directement reprise à l'art. 20 CDE. A la lumière des écoles de pensées en droits de l'enfant (Hanson, 2012), ce texte de loi marque un tournant entre le paternalisme et le bien-être. En effet, une analyse des différents articles démontre l'importance de la protection et du bien-être de l'enfant. Les droits de prestation, bien qu'existants, restent moins importants que ceux de protection. En revanche, les droits de participation, eux, ne figurent nulle part. De plus, cette déclaration, en consacrant l'importance de la famille pour le développement harmonieux de l'enfant, reconnaît l'enfant comme un être appartenant à un système : celui de la famille. Contrairement à la première déclaration de 1924, ici, l'image de l'enfant est celle d'un sujet de droit et non plus uniquement celle d'un être en devenir. L'importance de la famille pour le développement de l'enfant tient un rôle majeur dans les trois premiers articles de cette déclaration et l'art. 12 prévoit la nécessité de consulter convenablement la famille nourricière, l'enfant et ses parents naturels en cas de placement familial. Ces deux dernières informations évoquent les prémisses d'une politique de protection de l'enfant dite « *the modern defence of the birth family and parents' rights* » selon Harding (2014). Cette déclaration reconnaît l'enfant comme un être faisant partie d'un système familial important à son bon développement et l'importance d'impliquer les différentes parties dans le processus de placement.

5.1.2 Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CDE)

En 1976, l'AG ONU décide que l'année 1979 sera l'« année internationale de l'enfant ». Cette année doit permettre de sensibiliser aux besoins spécifiques des enfants et de promouvoir la place de ces derniers dans les développements économiques et sociaux des états membres (Nations Unies, 2007). Au début de l'année 1978, la Pologne adresse une demande au bureau des Nations Unies pour établir un texte international contraignant relatif aux droits de l'enfant. A cette occasion, la Pologne propose la première version de la Convention relative aux droits

de l'enfant à la Commission des droits de l'Homme. Au sujet des enfants privés de protection parentale, elle reprend exactement l'énoncé du principe n°6 de la déclaration de 1959 (Cantwell, 2010). Après plusieurs discussions entre le groupe de travail chargé de la rédaction de la Convention et les états membres des Nations Unies, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant est finalement adoptée le 20 novembre 1989. Durant les dix ans de rédaction, l'article dédié aux enfants privés de protection parentale (art. 20 CDE) a évolué et la version définitive retenue est :

1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat.
2. Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.
3. Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique.

A l'heure actuelle, l'art. 20 CDE est le seul article juridique contraignant traitant des enfants privés de protection parentale à l'échelle internationale. Une analyse littérale entre le principe n°6 de la déclaration de 1959 et l'art. 20 CDE nous montre deux choses. D'une part, la spécificité liée aux enfants en bas âge et les notions d'affection et de sécurité n'ont pas été retenus. D'autre part, à l'alinéa 3, le groupe de travail introduit plusieurs pistes – l'utilisation du mot *notamment* indique qu'elles ne sont pas exhaustives – pour les situations dans lesquelles un placement est inévitable. Ici, il évoque le placement en famille d'accueil, l'adoption ou « *en cas de nécessité* » le placement en établissement. Par ces quelques lignes, le groupe de travail ancre légalement une notion clé pour le placement d'enfants (également présente dans les textes de 1959 et de 1986) : le principe de nécessité. Cependant, aucun autre article de la CDE ne traite de la problématique des enfants privés de protection parentale et aucune observation générale du Comité des droits de l'enfant ne détaille les différents principes généraux – dont celui de nécessité – énoncés à l'art. 20 CDE. Comme pour la déclaration de 1986, seuls les besoins de protection et d'aide

sont spécifiquement traités dans l'art. 20 CDE, sans mention aucune aux besoins de participation. Toutefois, l'art. 12 CDE stipule :

« les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant. [...] A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant [...] »

L'art. 12 CDE est un principe transversal de la Convention, c'est-à-dire qu'il est applicable à tous les domaines, y compris celui des mesures de protection de l'enfant. En effet, l'Observation générale n°12 du Comité des droits de l'enfant précise l'application de l'art. 12 CDE également dans le cadre des mesures de protections de remplacement. Elle précise le besoin de permettre à ces enfants d'exprimer leurs opinions et l'importance de les prendre en compte, et ce quelle que soit leur protection de remplacement. Elle offre, notamment, aux enfants le droit de s'exprimer sur leurs placements, sur la réglementation des conditions d'accueil et sur leur vie quotidienne (Comité des droits de l'enfant, 2009, p. 20). Comparément à la déclaration de 1986, l'art. 12 CDE accorde une place particulière à la parole et à la participation de l'enfant. Toutefois, au moment de la rédaction de l'art. 20 CDE, soit vingt ans avant l'Observation générale n°12, le groupe de travail porte une attention particulière à la protection et aux prestations de l'Etat. En effet, si l'Observation générale n°12 (2009) du Comité des droits de l'enfant ajoute un poids particulier aux droits de participation de l'enfant, la priorité dans le cadre d'une mesure de protection reste celle de protéger l'enfant. Pour ces raisons, l'approche utilisée par le groupe de travail au sujet de l'art. 20 CDE se rapproche plus de l'école de pensée du bien-être que de celle de l'émancipation. L'importance pour l'enfant de vivre auprès de ses parents n'est plus aussi marquée que dans le principe n°6 de la déclaration de 1959 ou que dans la déclaration de 1986. La CDE laisse ainsi aux pays la liberté de choisir la politique de protection conforme à leur législation (art. 20 al. 2 CDE).

5.1.3 Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants

Comme nous l'avons vu, plusieurs principes de l'art. 20 CDE ne sont pas expliqués par la Convention. A cette époque, pourtant, pléthores de textes, d'articles et de recherches sont consacrés à la thématique de la justice juvénile et des placements de mineurs en conflit avec la loi. Toutefois, comme nous l'avons vu, le droit des enfants

privés de protection parentale fait l'objet d'un seul article peu détaillé dans la Convention. En 2004, ce manque d'informations quant à l'application de cet article conduit l'UNICEF et le Service Social International (SSI) à lancer une initiative pour l'élaboration d'un instrument comblant ces lacunes. Lorsque la question de la forme vient se poser, le groupe décide de se consacrer à la rédaction de lignes directrices. Contrairement à un protocole facultatif, celles-ci ne sont pas un texte juridique contraignant. Face à la sensibilité politique du sujet abordé et aux différences culturelles qui l'entourent, l'élaboration d'un instrument contraignant n'aurait pas été possible, faute de trouver un consensus accepté par une majorité d'états. Devant cette constatation, le groupe de travail se tourne vers l'écriture de lignes directrices avec la volonté de les rendre accessibles au plus grand nombre, notamment aux enfants et aux professionnels. A la suite de nombreuses consultations impliquant, notamment, l'UNICEF, des ONG (dont Save the Children et SOS villages d'enfants), des jeunes concernés par la problématique, le Comité des droits de l'enfant et les gouvernements, les membres du groupe de réflexion proposent des lignes directrices, accueillies à l'unanimité par les Nations Unies le 24 février 2010. A l'époque, et aujourd'hui encore, certains détracteurs continuent de remettre en doute le poids des lignes directrices tant elles n'ont pas été *adoptées* par l'Assemblée générale des Nations Unies, mais simplement *accueillies*. Cette différence, principalement procédurale, s'explique par le fait que l'AG ONU peut uniquement adopter des textes provenant de ses commissions. Or, ici, le texte a été rédigé par un groupe de travail hors des institutions onusiennes. De plus, cette nuance formelle a démontré, par le passé, qu'elle n'était pas un frein à l'expansion et à l'utilisation des textes accueillis par les Nations Unies. Au contraire, certains textes accueillis (notamment les Principes de Paris) profitent désormais d'un rayonnement exceptionnel.

Depuis la création du groupe de travail en 2004 jusqu'à l'accueil des lignes directrices en 2010, plusieurs consensus ont été nécessaires. En effet, le groupe de travail a dû traiter de nombreux sujets sensibles, notamment les placements institutionnels injustifiés, l'encadrement inadéquat des familles d'accueil et les jeunes mal préparés à la fin de leur placement. La question de la désinstitutionnalisation a, elle aussi, été épineuse. En effet, les pays de l'est asiatique s'opposaient à l'idée d'une politique de désinstitutionnalisation. Les enfants accueillis dans leurs institutions étaient, selon eux, adéquatement reçus et suivis. Le caractère non contraignant des lignes directrices a

finalement permis de parvenir à un accord. Une des difficultés majeures a donc été de concilier les approches culturellement différentes de chaque état, voire de chaque région. Il fallut donc prendre en compte ces multiples méthodes afin d'édicter des lignes directrices applicables dans le monde entier. Comme l'explique Nigel Cantwell, lui-même impliqué dans ce processus politique : *« les négociations ont été difficiles car la longueur et le contenu de ces lignes directrices sont exceptionnels »*. Ces années de discussions ont permis aux Etats de débattre sur des concepts clés tels que, notamment, le rôle de l'Etat dans la prise en charge des enfants, la constitution d'une éventuelle hiérarchie des mesures de prise en charge, l'obligation ou l'encouragement de mettre en œuvre une politique de désinstitutionnalisation ainsi que l'interdiction des placements institutionnels pour les enfants de moins de trois ans (Cantwell, 2010).

Dans le préambule des Lignes directrices, l'Assemblée générale des Nations unies précise que : *« les lignes directrices [...] énoncent des orientations souhaitables en matière de politique et de pratique dans le but de promouvoir la mise en œuvre de la convention relative aux droits de l'enfant et des dispositions pertinentes d'autres instruments juridiques internationaux concernant la protection et le bien-être des enfants privés de protection parentale ou risquant de se retrouver dans une telle situation »*. Au travers de cette phrase, l'AG ONU rappelle la portée non-contraignante mais souhaitable des différents principes mis en œuvre dans les lignes directrices. Elle réaffirme également l'importance prédominante accordée à la protection et au bien-être des enfants privés de protection parentale. En effet, bien que des jeunes aient été inclus dans le processus de rédaction, la place laissée aux droits de participation apparaît largement moins dominante que celle accordée aux droits de protection et de prestations. Dans les vingt-trois paragraphes qui composent les principes généraux des lignes directrices (par. 3 ss), seul un, le paragraphe 6, traite des droits de participation de l'enfant privé de protection parentale. Concernant l'importance de la famille, le premier principe général énoncé par les lignes directrices (par. 3) réaffirme la nécessité pour les états d'assurer le maintien de l'enfant dans sa famille : *« La famille étant la cellule fondamentale de la société et le contexte naturel de la croissance, du bien-être et de la protection des enfants, les efforts devraient en priorité viser au maintien ou au retour de l'enfant auprès de ses parents [...] »*. Ce

paragraphe consacre un « droit naturel » de l'enfant à grandir au sein de sa famille biologique.

5.2 Evolution nationale

Depuis le 1^{er} janvier 2000 et l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale (RS 101), la protection des enfants et des jeunes bénéficie d'un article dédié : « *Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement* » (art. 11 al. 1 de la Constitution fédérale). A l'heure actuelle, seule la protection des enfants et des jeunes trouve sa place dans la Constitution avec le droit à un enseignement de base (art. 19 de la Constitution fédérale). Si l'art. 11 ne donne pas de détails quant aux moyens prévus pour apporter cette protection particulière aux enfants, une partie des règles contraignantes en découlant se trouvent, notamment, dans le code civil et dans l'Ordonnance sur le placement d'enfant (OPE). Ces deux textes concentrent donc notre attention dans ce chapitre. Toutefois, afin de mieux comprendre les différentes évolutions légales, il est important de s'intéresser d'abord au contexte historico-juridique qui entoure la thématique de protection des mineurs en Suisse.

5.2.1 Un passé chargé d'histoire

L'histoire du placement en Suisse a été, pendant des années, un tabou généralisé. Pour Zatti (2005), ces actes passés continuent d'influencer les pratiques d'aujourd'hui. Dès le 19^{ème} siècle et jusqu'aux années 70, principalement dans les zones rurales, les enfants « *dont les parents biologiques ne pouvaient pas, pour une quelconque raison, assumer eux-mêmes l'éducation, étaient mis aux enchères lors de la foire annuelle et attribués à celui qui exigeait l'indemnisation la plus modeste pour l'enfant* » (Zatti, 2005, p. 25). Ces enfants étaient ensuite utilisés comme esclaves pour travailler dans les champs ou aider à la ferme. Dès lors, les familles d'accueil sont perçues comme poursuivant d'avantage leurs propres intérêts plutôt que celui de l'enfant accueilli. Ces pratiques, au-delà de créer une image négative de la famille d'accueil, jouent depuis un rôle important sur la valorisation tant sociale que financière du statut de famille d'accueil et compliquent les processus de recrutement de familles nourricières.

En parallèle des « ventes d'enfants », dans les années 1920, la Suisse fait preuve d'abus dans le retrait des enfants à leur famille, notamment pour mettre fin à la culture

yéniche (Zatti, 2005). En effet, à la suite de l'entrée en vigueur du Code civil en 1912 et de sa possibilité offerte aux autorités de retirer la garde de l'enfant aux parents, de nombreux enfants sont arrachés à leurs familles puis placés auprès de familles nourricières ou de maisons d'accueil. Plusieurs recherches historiques ont depuis révélé l'exploitation ouvrière et sexuelle subie par bon nombre d'enfants placés durant cette période. Dès lors, les autorités décisionnaires sont victimes de cette politique de « *state paternalism and child protection* » qui renvoie l'image autoritaire et négative de « l'Etat enleveur d'enfants ». Par peur de reproduire les erreurs du passé, les autorités suisses attendent, aujourd'hui encore, parfois trop longtemps avant de retirer un enfant d'une famille malveillante (Zatti, 2005). Dans son rapport en 2018 sur une affaire tristement célèbre survenue dans le canton de Vaud, le juge Rouiller arrive au même constat. Il souligne que si les conditions strictes nécessaires au retrait d'un enfant de sa famille permettent d'éviter les abus du passé, elles ne permettent pas, en revanche, de procurer à l'enfant un endroit sûr dans lequel s'épanouir (Rouiller, 2018, p. 159). C'est dans ce contexte historique difficile que la Suisse évolue juridiquement depuis plusieurs années.

5.2.2 Les modifications du Code civil suisse (CC)

Le droit de protection de l'enfant a vécu deux périodes de modifications majeures : une fois en 1978, puis en 2013. Ces deux vagues de modifications développent les mesures de protection pour les enfants victimes de maltraitance ou de négligence au sein de leurs familles. Les deux prochains chapitres permettent de présenter les changements majeurs apportés au Code civil durant ces périodes et de comprendre la place des droits de l'enfant dans les nouvelles mesures.

a. Modifications de 1978

Comme déjà mentionné, depuis 1912, le code civil prévoit déjà la possibilité de retirer l'enfant de sa famille d'origine si les père et mère ne remplissent pas leurs devoirs. Dès le 1^{er} janvier 1978, le CC est modifié et les art. 307 ss sur les mesures de protection de l'enfant sont ajoutés. Dans son message quant à la modification du droit de protection de l'enfant, le Conseil fédéral indique : « *Le rôle des parents ne se limite pas à concevoir physiquement l'enfant. Pendant des années, celui-ci a besoin de leur aide. Les parents ont la tâche d'en faire un être humain indépendant, responsable de ses propres actes* ». La modification majeure vient d'un changement de positionnement.

En effet, si avant cette modification les mesures de protection étaient mises en place quand les père et mère ne remplissaient pas leurs devoirs (art. 283 aCC), désormais celles-ci le sont lorsque le développement de l'enfant est menacé, soit lorsque son besoin objectif d'être protégé n'est plus assuré. Pour le Conseil fédéral, ce changement de perspective et de dialogue – en mettant le bien de l'enfant en premier plan – doit permettre une meilleure collaboration entre les parents et l'autorité, tant ils ne sont plus pointés du doigt par le texte de loi. Avec ce changement d'approche, le droit suisse accorde une place prépondérante à la famille et au bien-être de l'enfant. En souhaitant une meilleure collaboration entre les parents et l'autorité, le Conseil fédéral énonce les prémisses d'un passage à une collaboration démocratique et non plus réductive, au sens de Roose et al. (2012).

Depuis le 1^{er} janvier 1978, le droit civil suisse contient donc plusieurs mesures de protection de l'enfant, organisées de la plus légère à la plus coercitive :

- a. L'art. 307 al. 3 permet à l'Autorité de rappeler les père et mère, ainsi que l'enfant à leurs devoirs et leurs obligations, de donner des conseils relatifs aux soins, à l'éducation et à la gestion des intérêts de l'enfant.
- b. Les mesures de surveillance, prévues à l'art. 307 al. 3 *in fine* CC, offrent à l'Autorité la possibilité de désigner une personne – en pratique, souvent un office de protection – qui a un droit de regard et d'information sur la vie familiale.
- c. La curatelle d'assistance éducative, prévue à l'art. 308 al. 1 CC, va encore plus loin et permet à une personne dédiée d'assister les parents dans le suivi de l'enfant.
- d. L'art. 310 CC, appelé « *retrait du droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant* », est celui qui permet à l'Autorité de placer l'enfant où elle le souhaite, hors du foyer des parents biologiques. C'est cette mesure qui nous intéresse particulièrement. Cette solution, si elle n'est pas assortie d'un retrait de l'autorité parentale, laisse aux parents le droit de prendre certaines décisions importantes pour leur enfant. Dans son message, le Conseil fédéral souligne la modernité de cette disposition, dont le retrait peut être demandé par l'enfant. « *Ainsi le projet reconnaît à nouveau le droit de la personnalité de l'enfant* » (Message du CF, 1977, p. 85).

- e. Finalement, les art. 311 et 312, les plus sévères, retirent l'autorité parentale des parents, avec ou sans leur consentement. Ils ne sont alors plus habilités à prendre des décisions pour leur enfant. Cette décision entraîne alors la nomination d'un tuteur pour l'enfant (art. 327a CC).

Bien qu'il n'y ait pas de hiérarchie entre ces différentes mesures, dans son message, le Conseil fédéral précise que le retrait du droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant ne doit être prononcé que *« lorsque la mise en danger de l'enfant ne peut être écartée d'une autre façon, c'est-à-dire soit par une des mesures prévues à l'article 307 du projet, soit par la nomination d'un curateur selon l'article 308 du projet »* (Message du CF, 1977, p. 84). Le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 16 janvier 2017, indique également que le retrait du droit de déterminer le lieu de résidence doit répondre aux conditions de proportionnalité et de subsidiarité. Toutefois, dans cet arrêt, le TF précise qu'un retrait du droit de déterminer le lieu de résidence n'est proportionné que si cette mesure a été précédée d'une autre plus légère et que cette dernière s'est révélée insuffisante (Arrêt 5A_402/2016, consid. 3 et 5.4). Finalement, bien que le texte de loi ne mentionne pas d'obligation de hiérarchie entre les différentes mesures, les juridictions fédérales en instaurent une au travers de cet arrêt.

b. Modifications de 2013

Au fil des ans, le droit de protection de l'adulte et de l'enfant a continué d'évoluer dans le Code civil et dans les différentes révisions qu'il a connues. Le 1^{er} janvier 2013, l'approche du droit de la personne (adultes et enfants) est modifiée. Les évolutions majeures, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013, visent : *« l'encouragement de la personne à disposer d'elle-même (autodétermination), le renforcement de la solidarité familiale, le principe de la subsidiarité des mesures de protection, l'amélioration de la protection des personnes incapables de discernement et de celles résidant en institution, la clarification des compétences et de l'organisation en matière de placement à des fins d'assistance et la personnalisation des mesures de protection prononcées (mesures sur mesure) »* (Conseil fédéral, 2006). Ces changements, annoncés par le Conseil fédéral dans son message du 28 juin 2006, souhaite placer l'humain (adulte ou enfant) au centre des mesures de protection, afin de lui offrir la meilleure prise en charge possible au vu de sa situation individuelle. Au-delà de ces changements de perspective dans la prise en charge, le législateur a aussi instauré

des conditions-cadres quant à l'organisation des autorités de protection des enfants et des adultes (APEA). Afin de répondre à des questions de plus en plus complexes et spécifiques concernant la protection de l'enfant, celles-ci doivent désormais être « *professionnelles, spécialisées, interdisciplinaires et collégiales* » (Quenon et al., 2014, p. 15). Ces changements permettent désormais, à tout le moins en théorie, aux enfants suivis dans le cadre de mesures de protection de bénéficier d'un encadrement juridique spécialisé et individualisé.

5.2.3 Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE)

Jusqu'en 1978 et la révision du droit de l'enfant, rien dans le droit civil suisse n'était spécifiquement destiné aux enfants placés. Seule une loi de 1928 sur la lutte contre la tuberculose faisait référence à certaines dispositions de surveillance des enfants placés. Avant cette ordonnance fédérale, seules quelques lois cantonales existaient. Dans les années 70, des conflits apparaissent lors des discussions entre les experts de la commission chargée de proposer le projet de loi. Finalement, seule l'obligation d'autorisation pour les familles nourricières passe la rampe du Conseil des Etats et trouve sa place dans le Code civil (art. 316 CC). La mise en œuvre de ce nouveau droit est alors, elle aussi, controversée. A la suite des débats, un deuxième alinéa fut ajouté à l'art. 316 CC : « *Le Conseil fédéral édicte des prescriptions d'exécution* ». Par cet alinéa, le législateur offre au Conseil fédéral la liberté de régler les détails liés à la mise en œuvre de l'art. 316 CC. C'est donc finalement une ordonnance de délégation sur le placement qui a été approuvée le 19 octobre 1977 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1978. Jusqu'en 2012, cette ordonnance n'a subi presque aucun changement, si ce n'est des dispositions relatives à l'adoption internationale (Zatti, 2005). En 2012, l'appellation de l'ordonnance est passée d'« *ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)* » à « *ordonnance sur le placement d'enfants (OPE)* » car les articles concernant l'adoption ont été abrogés suite à l'approbation de l'ordonnance sur l'adoption du 29 juin 2011. Au-delà du titre, une modification du préambule précise que l'ordonnance exécute désormais la Convention relative aux droits de l'enfant. En plus de ces changements plutôt formels, plusieurs articles ont été ajoutés ou modifiés. Comme addition majeure, il faut relever l'art. 1a OPE consacré au bien de l'enfant :

¹Le premier critère à considérer lors de l'octroi ou du retrait d'une autorisation et dans l'exercice de la surveillance est le bien de l'enfant.

²L'autorité de protection de l'enfant veille à ce que l'enfant placé dans une famille nourricière ou une institution :

- a. soit informé de ses droits, en particulier procéduraux, en fonction de son âge ;
- b. se voie attribuer une personne de confiance à laquelle il peut s'adresser en cas de question ou de problème ;
- c. soit associé à toutes les décisions déterminantes pour son existence en fonction de son âge.

Ce nouvel article introduit deux droits de participation majeurs. En effet, il accorde non seulement à l'enfant le droit de participer à la prise de décisions importantes le concernant mais également le droit d'être informé de ces droits. Ces deux droits étant interdépendants pour une participation effective de l'enfant. Cet ajout, survenu en 2012, souligne l'importance croissante accordée à la parole de l'enfant.

De plus, l'art. 3 OPE, précise qu'il est « *loisible* » aux cantons de prendre des mesures pour former les parents nourriciers et les spécialistes. Par cette tournure, le Conseil fédéral laisse alors aux cantons la liberté d'instaurer ou non de telles mesures, sans les y contraindre. Toutefois, cette ordonnance ne traite pas uniquement des enfants placés pour leur protection, dans le cadre d'une procédure civile par exemple, mais également des enfants placés en crèche ou en garderie (art. 13 al. 1 OPE). Cet article nous rappelle alors qu'il n'existe ni loi, ni ordonnance fédérale traitant uniquement et spécifiquement des droits des enfants privés de protection parentale. En effet, l'OPE se borne à évoquer les conditions – relativement imprécises – d'autorisation pour œuvrer comme famille nourricière ou comme institution. Comme conditions générales à l'octroi d'une autorisation pour devenir famille nourricière, l'ordonnance précise uniquement : « *l'autorisation ne peut être délivrée que si les qualités personnelles, les aptitudes éducatives, l'état de santé des parents nourriciers et des autres personnes vivant dans leur ménage, et les conditions de logement offrent toute garantie que l'enfant placé bénéficiera de soins, d'une éducation et d'une formation adéquats et que le bien-être des autres enfants vivant dans la famille sera sauvegardé* » (art. 5 OPE). Une analyse littérale de l'art. 5 OPE nous montre que pour l'enfant accueilli, seuls des soins et une éducation adéquats doivent être garantis. En effet, seul le bien-être des enfants biologiques de la famille accueillante est mentionné. Peut-être que cette formulation est le fruit d'un choix délibéré du législateur afin d'éviter tout doublon avec l'art. 1a OPE (bien de l'enfant). Cependant, une fois ces deux articles mis

ensemble, nous n'avons toujours pas d'indications claires et précises des critères minimaux demandés à une famille d'accueil pour exercer. Une fois de plus, chaque canton est libre de définir ce qu'il entend par « *bien de l'enfant* », « *qualités personnelles* », « *conditions de logement* » et autres termes génériques.

Pour les institutions, l'art. 15 OPE pose lui aussi quelques conditions :

¹ L'autorisation ne peut être délivrée que :

- a. si les conditions propres à favoriser le développement physique et mental des enfants semblent assurées ;
- b. si les qualités personnelles, l'état de santé, les aptitudes éducatives et la formation du directeur de l'établissement et de ses collaborateurs leur permettent d'assumer leur tâche et si l'effectif du personnel est suffisant par rapport au nombre des pensionnaires ;
- c. si les pensionnaires bénéficient d'une alimentation saine et variée et sont sous surveillance médicale,
- d. si les installations satisfont aux exigences de l'hygiène et de la protection contre l'incendie ;
- e. si l'établissement a une base économique sûre ;
- f. si les pensionnaires sont assurés convenablement contre la maladie et les accidents ainsi qu'en matière de responsabilité civile.

Bien que mentionnant également des termes génériques aux lettres a et b, l'art. 15 OPE pose quelques conditions plus précises concernant l'alimentation, la protection contre les incendies et les assurances civiles et médicales.

En conclusion, l'OPE accorde à tous les enfants privés de protection parentale le droit d'être informés de leurs droits, d'avoir accès à une personne de confiance qu'ils peuvent contacter si nécessaire et d'être associés aux décisions déterminantes les concernant (art. 1a OPE). Elle assure aux enfants placés en famille nourricière des soins et une éducation adéquats et pour ceux en institution, des conditions favorisant leur développement physique et mental, une hygiène et une alimentation saines, une couverture d'assurance convenable et une équipe d'encadrants suffisamment nombreuse, avertie et en bonne santé.

5.3 Evolution cantonale

En Suisse, comme le stipule l'art. 122 al. 2 de la Constitution fédérale, : « *l'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi* ». Comme le précise Hervé Boéchat, chaque canton est alors libre d'organiser les mesures de protection comme il le souhaite, pour autant que cela réponde aux exigences des lois et ordonnances fédérales. Alors que Fribourg et le Valais se sont équipés d'une loi spécifique à l'enfance et la jeunesse, comprenant chacune un chapitre dédié à la protection, le canton de Vaud dispose d'une loi spécialement consacrée à la protection des mineurs (LProMin). A Neuchâtel, l'art. 14 de la constitution cantonale établit les droits de l'enfant comme suit :

¹ Tout enfant a le droit d'être protégé et assisté.

² Il a droit, dans le cadre de la scolarité publique et obligatoire, à une formation gratuite correspondant à ses aptitudes.

Parallèlement à la constitution cantonale, l'art. 3 du règlement cantonal du service de protection de l'adulte et de la jeunesse, attribue au dit service les tâches suivantes :

1. protéger les mineurs en difficulté ou en danger ; [...]

11. garantir aux enfants mineurs nécessitant d'être accueillis hors du foyer familial et résidant dans le canton, une prise en charge dans une IES ou une famille d'accueil avec hébergement répondant à leurs besoins, cas échéant, sise hors canton.

S'il existe bien une loi sur l'accueil des enfants (LAE) à Neuchâtel, celle-ci se situe sous la rubrique « *enseignement, structure d'accueil de la petite enfance* ». De plus, son but et son champ d'application (art. 2 LAE) ne font pas référence aux cas spécifiques des enfants privés de protection parentale. Avant l'adoption de cette loi en 2010, le canton disposait d'un *Règlement d'application de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (RAOPEE)*. Ce règlement déterminait certaines conditions de base à l'accueil d'enfants placés, à savoir garantir une bonne alimentation, une bonne hygiène, un espace et une lumière suffisante. Or, l'entrée en vigueur de la LAE et de son règlement d'application (REGAE) ont eu pour effet d'abroger le RAOPEE. Le REGAE reprend quasiment mot pour mot le contenu du RAOPEE. Toutefois, il se situe lui aussi dans le chapitre « *enseignement, structure d'accueil de la petite enfance* », et son champ d'application ne fait, lui non plus, pas référence aux enfants placés. Dès lors, il n'existe actuellement plus de loi

cantonale spécifiquement dédiée aux enfants privés de protection parentale. Cela ne signifie pas que les enfants privés de protection parentale dans le canton de Neuchâtel ne bénéficient pas de droits. Cela implique simplement l'application du droit fédéral. Toutefois, Laurence Boegli, responsable stratégique du département de l'éducation et de la famille (DEF), précise que le canton travaille depuis plusieurs années à l'élaboration d'une loi cantonale sur la jeunesse. Malheureusement, à la suite de différents changements organisationnels au sein de l'administration cantonale, ce projet a été ralenti. Laurence Boegli ajoute : « Elle (la future loi) vise à regrouper les différents volets de la politique de la jeunesse, à savoir les domaines de la protection, de l'encouragement et de la participation. Il y a deux événements indépendants : d'un côté la volonté d'avoir une loi globale sur l'enfance et la jeunesse et de l'autre une réforme institutionnelle sur le dispositif de protection des enfants et des jeunes ».

5.4 Résultats

Depuis 1924 et la première déclaration des droits de l'enfant, aucun texte légal n'oblige les états à amorcer une politique de désinstitutionnalisation. En effet, comme abordé précédemment, les différences culturelles autour des politiques de protection de l'enfant ne permettent pas d'aboutir, pour l'heure, à un texte contraignant. Toutefois, dès la déclaration de 1959, tous les textes internationaux analysés dans cette recherche précisent que le placement en institution ne doit intervenir que si celui-ci est nécessaire. Ce principe de nécessité se retrouve également dans le droit suisse, dans les décisions juridiques et dans les messages du Conseil fédéral. Petit à petit, le droit des enfants privés de protection parentale évolue pour leur accorder une reconnaissance de plus en plus importante. En Suisse, le Conseil fédéral annonce explicitement le passage à une politique de collaboration entre l'état et les familles, soit une collaboration démocratique selon Roose et al. (2012). Ce changement accorde à la famille une place prépondérante dans la vie de l'enfant. L'enfant est perçu comme un être appartenant à un réseau, et plus simplement comme un être *en devenir*. A cela s'ajoute la prise en considération graduelle des différentes facettes des droits de l'enfant. En effet, de plus en plus de textes juridiques prennent également en compte les droits participatifs de l'enfant privé de protection parentale. Même s'ils ne sont, pour l'instant, pas autant pris en considération que la protection et le bien-être de ce dernier, ils s'invitent de plus en plus à la table des décisions politiques et

légales. Pendant plusieurs années, la Suisse a pratiqué une politique autoritaire. Depuis, la révision du Code civil de 1978, elle s'attelle à mettre en place une politique dite de « *modern defence of the birth family and parents' rights* » (Harding, 2014). Toutefois, rappelons ici qu'aucune législation fédérale ne traite spécifiquement et uniquement de la mise en application des droits des enfants privés de protection parentale. Pour ce qui est des cantons, chacun est libre d'organiser son système de protection, tant qu'il répond aux dispositions légales fédérales, et les pratiques divergent d'un canton à l'autre. Le canton de Neuchâtel travaille actuellement à l'élaboration d'une loi pour la jeunesse, jusqu'ici inexistante. Cet acte montre l'intérêt grandissant pour les enfants et les jeunes dans le canton et l'importance croissante accordée à « l'officialisation » de leurs droits au travers d'un texte juridique.

6. LA DÉSINSTITUTIONNALISATION DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Comme abordé plus haut, le canton de Neuchâtel, en comparaison avec les autres cantons latins, place actuellement beaucoup d'enfants et de jeunes dans des institutions. Or, les répercussions néfastes liées aux placements dans de grandes institutions sont désormais bien documentées (notamment à cause du manque d'attachement et de l'isolement) (Cantwell et al., 2012). Ce chapitre vise à comprendre les décisions politiques du canton de Neuchâtel pour réduire les mesures de placement, leur mise en œuvre et leur impact sur les droits des enfants privés de protection parentale.

6.1 Description du projet de désinstitutionnalisation

Depuis plusieurs années, le canton de Neuchâtel fait face à une situation financière compliquée qui pousse chaque département à revoir son fonctionnement. Comme l'indique Laurence Boegli, cette situation économique difficile a encouragé le DEF « à *réfléchir à son dispositif de protection et à revoir ses pratiques afin d'améliorer son adéquation par rapport aux évolutions de la société et aux besoins des enfants et familles en difficultés* ». La première étape pour le canton a été de constater que le nombre de placements en institution est entre deux et trois fois plus élevé que dans les autres cantons latins. Cette différence s'explique, notamment, par la richesse du canton une cinquantaine d'années auparavant. En effet, à l'époque, la Confédération encourage au développement d'institutions spécialisées, laissant aux

cantons l'opportunité de moderniser leurs dispositifs institutionnels. A l'époque, cette modernisation consistait, comme le souligne Laurence Boegli, à développer des institutions afin d'assurer aux enfants, dont on jugeait la famille inapte à s'en occuper, un environnement aussi sûr et bénéfique que possible.

Seulement, comme nous l'avons vu, depuis l'avènement de la CDE, le paradigme a changé : la priorité est maintenant de laisser l'enfant dans sa famille. Pour s'aligner à la CDE et aux recommandations du Comité, le canton décide désormais de développer et de renforcer les mesures alternatives à l'institution. Comme le dit Laurence Boegli : « *Notre époque cherche à garder les liens biologiques le plus longtemps possible et donc à diversifier les solutions pour offrir à chaque famille et chaque enfant une solution la plus proche de ses besoins* ». Pour atteindre cet objectif, le canton cherche à se sortir de la dichotomie entre l'enfant dans sa famille ou l'enfant en institution. Pour cela, les politiques ont décidé de moderniser le dispositif autour de quatre mesures prioritaires : le soutien à la parentalité, les mesures ambulatoires, les familles d'accueil d'hébergement (FAH) et les institutions d'éducation spécialisée (IES). Ces mesures concernent particulièrement les plus jeunes enfants (de 0 à 6 ans) et les plus âgés (dès 16 ans). Pour ce faire, le canton a établi un *dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse* (SPEJ). Dans sa conférence de presse, la cheffe du département de l'éducation et de la famille (DEF) en appelle à un changement de paradigme : « *intensifier les prises en charge ambulatoires, non pas pour éviter ou retarder le placement d'un jeune, mais pour lui permettre de rester dans l'environnement auquel il appartient prioritairement : sa famille* ». A terme, les objectifs du SPEJ sont les suivants :

Avant les changements

Domaine	Catégorie d'âges	Nb de places
FAH	0-18+ ans	10
Petite enfance - externat	0-6 ans	14
Petite enfance - internat	0-6 ans	48
Accueil famille	0-6 ans	7
Enfance et adolescence – internat sans école interne	6-16 ans	54
Enfance et adolescence – internat avec école interne	6-16 ans	71
Adolescence et jeunes adultes	16-18+ ans	62
Studios	16-18+ ans	29
Accueil d'urgence	0-18 ans	16
Total		311

Après les changements

Domaine	Catégorie d'âges	Nb de places
FAH	0-18+ ans	61
Petite enfance - externat	0-4 ans	16
Petite enfance - internat	0-4 ans	16
Accueil famille	 Domaine studio – externat	
Enfance et adolescence – internat sans école interne	4-16 ans	54
Enfance et adolescence – internat avec école interne	4-16 ans	71
Adolescence et jeunes adultes - internat	16-18+ ans	36
Studios - externat	16-18+ ans	41
Accueil d'urgence	0-18 ans	16
Total		311

Source : Chancellerie d'Etat de Neuchâtel. 2018

Une analyse des différentes fluctuations quant au nombre de places nous donne le résultat suivant :

Domaine	Catégorie d'âges	Différence nb de places
Famille d'accueil	0-18+ ans	+ 51
Petite enfance – externat	0-6 ans	+ 2
Petite enfance – internat	0-6 ans	- 32
Enfance et adolescence – internat sans école interne	4-16 ans	idem
Enfance et adolescence – internat avec école interne	4-16 ans	Idem
Adolescence et jeunes adultes – internat	16-18+ ans	- 26
Adolescence et jeunes adultes – externat (studios)	16-18+ ans	+ 12
Accueil d'urgence	0-18 ans	Idem

A la lecture du tableau ci-dessus, on aperçoit rapidement les changements prévus par le SPEJ. Les places en internat pour la petite enfance (de 0 à 6 ans) et pour les adolescents (au-delà de 16 ans) chutent de respectivement trente-deux et vingt-six places en foyer. En revanche, le nombre de familles d'accueil bondit pour offrir plus de cinquante-et-une nouvelles places. Les places d'accueil en institution pour les enfants de 4 à 16 ans, ainsi que les places en accueil d'urgence restent quant à elles identiques. Malgré ces différents changements, la cheffe du DEF rappelle que, malgré la diversification des mesures, le canton ne souhaite pas une révolution, mais une évolution et reconnaît la qualité des mesures offertes par les institutions (Chancellerie d'Etat de Neuchâtel, 2018). Dans son intervention face à la presse, M. Schallenberger, chef de l'Office de protection de l'enfance à Neuchâtel résume le changement culturel ainsi : « *de peu visible et dans l'intimité des familles, la protection de l'enfant doit devenir plus visible et solidaire* » (Chancellerie d'Etat de Neuchâtel, 2018).

6.1.1 Soutien à la parentalité

Par ce biais, Neuchâtel souhaite « *soutenir les familles dès la naissance d'un enfant, voire avant, afin de renforcer leurs compétences parentales* ». En effet, le canton constate que les actions existantes se limitent à la « réparation », soit uniquement à l'accompagnement des familles, une fois les difficultés apparues. Jusqu'à lors, les actions de prévention, telles que le soutien à la parentalité, les conseils de puériculture, la promotion de la politique familiale et l'égalité au sein de la famille, étaient quasiment inexistantes dans le canton. Une meilleure préparation des familles, avant même l'arrivée du premier enfant, permettrait de réduire ou d'éviter les

difficultés, les tensions et les conflits liés au stress de ces bouleversements familiaux et organisationnels. L'objectif serait, à terme, de permettre aux familles « *d'atteindre ou de conserver, selon leurs capacités individuelles, une autonomie suffisante* » (Chancellerie d'Etat de Neuchâtel, 2018). Comme le précisent George et al. (2003), avec le même budget alloué aux enfants dans le besoin, plus d'actions positives pourraient être menées si l'accent était mis sur la prévention plutôt que sur la protection. Ils soulignent, toutefois, la difficulté, particulièrement dans les pays développés, de pénétrer dans l'intimité des familles, tant celles-ci sont comme des boîtes noires impénétrables. A l'heure actuelle, le canton n'a pas encore publiquement communiqué sur l'étendue et la mise en pratique de ces nouvelles mesures de prévention des séparations familiales.

6.1.2 Mesures ambulatoires

Dès janvier 2019, le canton de Neuchâtel a étendu ou mis sur pied plusieurs prestations ambulatoires. En collaboration avec la Fondation Carrefour et l'Association de la Croix-Rouge neuchâteloise, le canton a créé la possibilité d'instaurer un soutien intensif directement auprès des familles en difficulté sous deux formes : le suivi intensif et parentalité (SIFP) et l'action et soutien ambulatoire à l'enfant et sa famille (ASAEF).

a. Suivi intensif famille et parentalité (SIFP)

Ce suivi, adressé aux parents en situation de grande vulnérabilité ayant enfant âgé de 0 et 18 ans, prévoit l'intervention au domicile des familles d'une équipe interdisciplinaire : éducateur, psychologue, auxiliaires en guidance parentale et infirmier petite enfance. Durant trois mois,

Temps d'intervention hebdomadaire

la famille reçoit la visite d'un de ces intervenants au moins une fois par jour, six jours sur sept, y compris durant les vacances scolaires. Cette intervention est renouvelable à deux reprises. Cette mesure s'adresse, par exemple, aux mères mineures, aux situations de monoparentalité, aux familles souffrant

	1 suivi (= 1 enfant)
Educateur	5h
Psychologue	5h
Auxiliaires en guidance parentale	10h
Infirmier petite enfance	2h
Autres	1h

Source : Croix-Rouge NE, 2018

de précarité sociale, culturelle et/ou économique. Ce suivi intrafamilial permet de développer les compétences parentales et d'obtenir une considération globale des

besoins de l'enfant, notamment sur les plans éducatif, social, culturel, médical, économique et sécuritaire. Une fois les besoins identifiés, ce programme permet d'établir un dessein familial, un projet pour l'enfant ou tout autre idée pouvant bénéficier à l'amélioration de la situation. Les objectifs sont définis en fonction de chaque problématique familiale et peuvent être :

- Collaborer avec la famille dans le but de trouver des solutions aux problèmes rencontrés et en tenant compte du contexte
- Co-construire la parentalité
- Améliorer le climat familial et la communication
- Intégrer l'enfant dans des structures extra-familiales pour favoriser son intégration sociale

Afin d'atteindre les objectifs fixés par cette approche ambulatoire, la collaboration des parents est essentielle et conditionnelle à la poursuite de la mesure (Croix-Rouge NE, 2018).

b. Action et soutien ambulatoire à l'enfant et sa famille (ASAEF)

La Fondation Carrefour, elle, se concentre sur deux actions : l'action et soutien ambulatoire à l'enfant et sa famille (ASAEF) et l'accompagnement en studio (décrit plus tard, dans le chapitre « *placement indépendant* »)

L'ASAEF est décrite comme « *intervention individualisée visant au maintien de l'enfant (0-18 ans) dans son milieu naturel avec le soutien d'une équipe pluridisciplinaire* » (Fondation Carrefour, 2018). Cette approche, elle aussi, se veut interdisciplinaire (éducative, psychologique et sociale) et intervient en tenant compte du contexte socio-économique de la famille. L'intervention dure six mois et est renouvelable pour trois mois supplémentaires. Au départ, les intervenants peuvent passer jusqu'à douze heures par semaine, six jours sur sept avec la famille. Dans tous les cas, ils y passent minimum quatre heures par semaine. De plus, au moins une fois par mois, un entretien avec le psychologue du réseau est obligatoire (Fondation Carrefour, 2018). L'objectif de ce suivi est « *d'augmenter les compétences parentales en se centrant sur les besoins de l'enfant* » (Département de l'éducation et de la famille, 2018). L'ASAEF est une mesure de prévention secondaire et tertiaire. Elle est secondaire car elle s'adresse aux mineurs et aux parents déjà confrontés à des événements familiaux compliqués

et tertiaire car elle s'inscrit comme solution visant à la diminution des risques de placement de l'enfant en institution. Une prévention primaire, elle, toucherait l'intégralité des enfants et des familles, indépendamment de l'existence d'une problématique familiale. Cette formule d'accompagnement se base sur six principes établis pour une prise en compte globale et interdisciplinaire de la situation à risque (Fondation carrefour, 2018, p. 6):

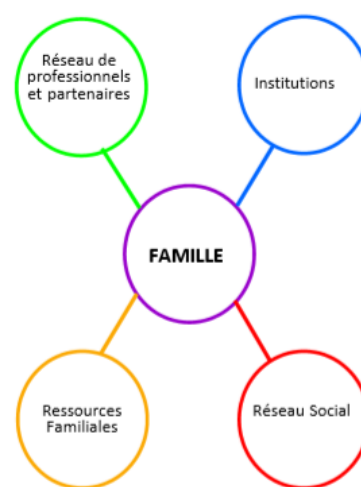
- L'intérêt supérieur de l'enfant, soit « *le respect du développement biopsychosocial de l'enfant et qu'en cas de conflit d'intérêts, celui de l'enfant prime* ».
- L'accueil de l'autre, soit savoir accueillir l'autre sans jugement.
- Le respect du système et du modèle familial dans son environnement.
- Le partenariat entre la famille, les intervenants ASAEF et l'assistant social de l'Office de protection de l'enfant dans la construction du projet d'intervention.
- La responsabilisation au travers de l'implication de tous les acteurs et de la liberté de choix.
- La collaboration avec les réseaux primaire et secondaire de la famille afin de coordonner les démarches menées.

Ce suivi débute par une évaluation des compétences des parents et des besoins de l'enfant. L'ASAEF, dans son concept pédagogique, accorde un point d'honneur à l'engagement et à la participation des parents et de l'enfant. Pour cela, il est important pour le parent d'être valorisé dans ses responsabilités afin de lui permettre de se mobiliser et de pouvoir pleinement accomplir sa mission envers l'enfant. Pour développer la participation, aussi appelée *empowerment*, l'ASAEF reconnaît deux démarches primordiales, à savoir la reconnaissance et la valorisation des compétences de chacun, ainsi que l'espace laissé à chacun pour « *garder un certain contrôle sur son existence et celle de son enfant* » (Fondation carrefour, 2018, p. 9). Ces deux conditions sont, pour l'ASAEF, le fondement du partenariat état-famille. Sans ce travail de valorisation de la part des professionnels, un grand nombre d'interventions sont victimes de « *résistance parentale* ». L'ASAEF est donc une approche pour les parents en difficulté éducative et « *auxquels certaines connaissances devraient être « enseignées » [...] pour apprendre le métier de parent* » (idem, p. 11). Toutefois, la Fondation Carrefour rappelle que cette solution n'est pas

applicable, en principe, aux enfants en danger physique ou psychologique imminent ainsi qu'aux enfants souffrant de difficultés liées à un handicap mental.

L'apport fait par les intervenants de la Fondation Carrefour est différent en fonction de l'âge des enfants. Jusqu'à quatre ans, l'apport de stimulations est privilégié. Il faut transmettre aux parents les codes et les connaissances théoriques et pratiques nécessaires au bon développement de l'enfant. Entre quatre et douze ans, l'attention est portée sur l'éducation. Puis, entre douze et dix-huit ans, les intervenants parent aux obstacles éducatifs qui freinent l'autonomie de l'enfant. Dans cette phase, un soutien intensif est essentiel pour permettre au jeune de construire son projet de vie.

Dans l'intervention, l'ASAEF collabore avec le réseau primaire de l'enfant, soit les personnes de sa famille et ses proches, et secondaire (écoles, services, etc). La Fondation tient à la création de réseaux réguliers entre les différents professionnels et les parents afin de communiquer sur l'évolution du suivi. Si durant l'intervention, le réseau réalise que les mesures mises en place ne suffisent plus et qu'une « pause » serait nécessaire, ils organisent un placement de courte durée, par exemple au Groupe d'Accueil d'Urgence. Ce temps peut être nécessaire lors de la période d'évaluation ou pour laisser place à la réflexion.



Source : Fondation Carrefour, 2018

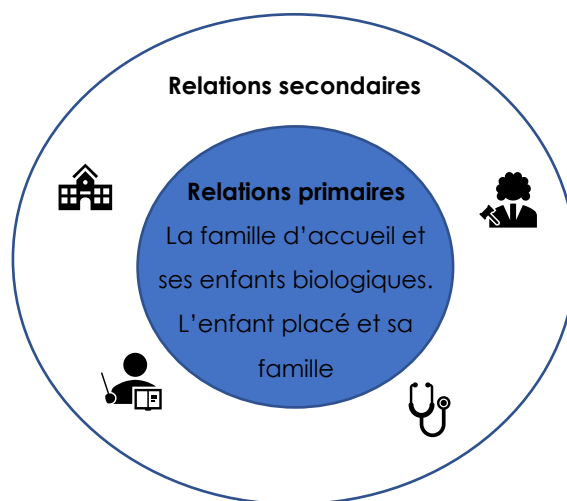
Dans le courant du 20^{ème} siècle, un nouveau courant psychologique développe l'idée d'une parentalité qui va au-delà d'un élément juridique ou biologique, mais qui représente un réel développement et un processus psychologique. Pour le bon fonctionnement de cette mesure, le canton souhaite encadrer et soutenir les différents axes de la parentalité selon Houzel (2002). Pour ce dernier, la parentalité est déclinée en trois axes principaux : l'exercice, l'expérience et la pratique. L'exercice est l'élément juridique permettant d'identifier les parents, tels que, notamment, les liens de parenté, de filiation et l'autorité parentale. L'expérience elle, reflète le parcours interne vécu par le parent et comment il s'identifie dans son nouveau statut. Finalement, la pratique englobe le volet plus objectif des soins devant être amenés à l'enfant au quotidien. Cette tâche doit couvrir les besoins physiques –

sommeil, nourriture, propreté – et psychiques de l'enfant. En pratique, le canton attribue donc à des services ou à des intervenants différents la tâche d'encadrer les trois axes de la parentalité des parents nécessitant du soutien dans leurs compétences parentales :



6.1.3 Familles d'accueil d'hébergement (FAH)

Pour plusieurs experts (notamment Cantwell et al., 2012 et Zatti, 2005), la solution de placement familial est celle à privilégier, surtout pour les enfants en bas âge. Un des avantages principaux dans le placement d'un enfant au sein d'un cadre familial est la normalité que cela représente. En effet, la norme veut que l'on grandisse dans une famille, non dans un foyer. Un deuxième avantage non négligeable est la socialisation offerte par la famille d'accueil, elle assure une continuité des relations entre l'enfant et la personne qui en a la charge (Zatti, 2005). Le principe même de famille d'accueil repose sur la croyance que la famille est le noyau essentiel à chaque société. La famille représente le lien, le médiateur, entre l'enfant et le reste de la communauté (George et al., 2003). Le placement en famille d'accueil inclue un grand nombre de relations et de liens. Dans leur recherche, George et al. (2003) ont relevé qu'ils existent deux sphères principales d'acteurs impliqués dans ces situations. La sphère des relations primaires englobe l'enfant placé, sa famille d'origine, ses frères et sœurs ainsi que la famille accueillante et ses propres enfants. Ces personnes représentent celles pour qui le placement a un impact direct et



Source : George et al., 2003

personnel. La seconde sphère regroupe, quant à elle, toutes les personnes amenées à encadrer ou surveiller cette situation. On peut nommer, à titre d'exemple, les travailleurs sociaux, les docteurs, les enseignants, les tribunaux, etc.

Le canton compte, à fin mars 2020, trente-six familles d'accueil autorisées et huit en cours d'enquête. Comme le précise Luca Fumagalli, ce nombre prend en compte les familles d'accueil représentant une alternative à l'institution, mais également les familles d'accueil pour les mineurs non-accompagnés, les familles relais et les familles d'accueil intrafamiliales. Les familles relais accueillent les enfants placés durant les vacances et/ou les week-ends lorsqu'un retour dans leur famille d'origine n'est pas envisageable ou impossible. D'ici à 2022, le canton espère pouvoir compter sur une soixantaine de familles d'accueil (tous types confondus). Comme l'explique Luca Fumagalli, le canton de Neuchâtel prévoit ce type de mesures principalement pour les jeunes enfants, soit entre 0 et 10 ans. Nous l'avons vu : créer des solutions alternatives de placement est essentiel pour parvenir à une diminution des placements en institution. Il n'est pas si aisé de créer des solutions familiales de remplacement. En effet, afin d'y parvenir, il faut prendre en considération plusieurs paramètres tels que, notamment, le recrutement des familles, leur rémunération, leur formation et les ressources nécessaires pour les accompagner (Davidson et al., 2017).

Les devoirs d'une famille d'accueil, figurant sur la page dédiée du site internet cantonal, sont : accueillir un enfant ayant entre 0 et 18 ans, lui offrir un cadre de vie familial, sécurisant et bienveillant, l'accompagner dans son développement, participer au maintien du lien avec sa famille biologique et respecter son histoire de vie.

Concernant le recrutement, les conditions pour devenir famille d'accueil sont d'être une famille, un couple ou une personne seule et d'habiter le canton de Neuchâtel. Chaque famille peut accueillir jusqu'à cinq enfants, ses propres enfants étant compris dans ce chiffre. A l'heure actuelle, aucune autre obligation légale n'incombe aux parents souhaitant devenir parents nourriciers. *« Le peu de conditions permet de ne pas cloisonner les choses. Nous analysons les situations au cas par cas »*, ajoute Luca Fumagalli.

Si une formation professionnelle dans le milieu de l'éducation n'est pas nécessaire, le canton propose des modules de formation pour les familles accueillantes le désirant. Cette formation, bien que non obligatoire, est suivie par toutes les familles actuellement autorisées. Comme le rappelle Luca Fumagalli, les familles volontaires pour devenir FAH suivent un long processus d'autorisation au travers de discussions, d'entretiens et de visites à domicile. Il ajoute : « *une famille qui s'y opposerait (c.f. à la formation proposée) déclencherait une sonnette d'alarme chez nous* ». L'association *Adoptons-nous – Accueil familial* est responsable de l'information et de la formation des familles d'accueil. Cette association privée, initialement appelée *Adoptons-nous* traitait, au départ, uniquement avec des familles adoptives. Toutefois, le canton s'est tourné vers cette dernière, car elle disposait déjà des connaissances et des ressources nécessaires pour dispenser une telle formation, comme l'explique Luca Fumagalli, conscient de l'ambiguïté générée par le nom de l'association. La formation, dont les frais sont assumés par l'Etat de Neuchâtel, se déroule durant trois soirées et aborde trois thématiques différentes :

- « Savoir – savoir faire – savoir être » : intervention d'une psychologue-psychothérapeute pour sensibiliser les accueillants aux comportements et aux besoins spécifiques de l'enfant ayant vécu des traumatismes précoces ainsi qu'aux ressources de l'enfant et de la famille accueillante pour tendre vers un attachement sécurisé.
- « Les relations – loyautés – appartenances » : permet de mieux comprendre les dynamiques et les loyautés relationnelles en jeu durant un placement en famille d'accueil. La situation du jeune accueilli face aux enfants de la famille accueillante, le lien à sa famille biologique, l'incertitude de la durée du placement, sont autant de points abordés durant ce cours. En effet, si précédemment la famille d'origine était diabolisée et considérée comme malsaine pour l'enfant et qu'une séparation stricte et à long terme était la solution requise, désormais les liens avec la famille biologique sont à favoriser. D'après une étude basée sur plusieurs familles d'accueil et sur les liens qui les unissent à l'enfant accueilli, Chapon-Crouzet (2005) arrive à la conclusion que ces évolutions sociétales ont amené un changement de posture de la famille d'accueil face à la famille d'origine. Désormais, la famille d'accueil tend à la suppléance et non plus à la substitution de la famille d'origine. Ce changement de posture nécessite d'être abordé avec les nouvelles familles d'accueil.

- « Les traumatismes – gestion de crises – faire du sens » : transmet aux participants les outils nécessaires pour la gestion de crise : reconnaître les signes avant-coureurs, la régulation émotionnelle, l'apaisement des traumatismes et la gestion des échecs forment les thématiques abordées durant ce dernier cours.

D'un point de vue financier, le site internet de l'Etat indique qu'une « *indemnité journalière et un montant forfaitaire mensuel calculé en fonction de l'âge de l'enfant sont alloués à la famille* ». L'information quant aux détails de ces participations financières se trouve dans l'*arrêté relatif au financement des familles d'accueil avec hébergement* (RSN 400.100). L'indemnité journalière est fixée à quarante-sept francs, indépendamment de l'âge de l'enfant (art. 3). L'utilité de cette indemnité n'est pas décrite dans l'arrêté cantonal. C'est Luca Fumagalli qui nous apporte la réponse : « *cette somme sert à couvrir les frais fixes occasionnés par l'accueil d'un enfant dans son foyer* ». A titre d'exemple, il cite la part au loyer, l'eau, l'électricité et la nourriture. Le montant forfaitaire mensuel, destiné à couvrir les besoins de l'enfant (vêtements, activités sportives et culturelles, loisirs, argent de poche, langes, entretien personnel et matériel scolaire), est fixé en fonction de l'âge de l'enfant (art. 4) :

0 à 4 ans	5 à 7 ans	8 à 9 ans	10 à 11 ans	12 à 13 ans	14 à 15 ans	Dès 16 ans
170 CHF	120 CHF	140 CHF	160 CHF	200 CHF	230 CHF	310 CHF

En conclusion, dans l'hypothèse d'un mois comprenant trente jours, il faut ajouter à ces montants l'indemnité journalière fixée à 47 CHF par jour, soit 1'410 CHF. De plus, les transports publics nécessaires pour se rendre à l'école sont remboursés par le canton (art. 5).

6.1.4 Placement indépendant

En parallèle des mesures ambulatoires et du placement en famille d'accueil, le canton prévoit de développer, en association avec la Fondation Carrefour, des placements indépendants (Département de l'éducation et de la famille, 2018). Cette nouvelle offre permet aux jeunes, dès l'âge de 16 ans, d'expérimenter une vie autonome. Dans son intervention, le responsable de la Fondation indique : « *les jeunes sont compétents et nous les accompagnons dans leurs choix de vie, sans jugement,*

sans exclusion et sans préjugés». L'objectif principal de cette mesure est de coconstruire avec les jeunes. Cette nouvelle mesure est basée sur l'expérience cantonale tessinoise ADOC. En effet, comme le précise Hervé Boéchat, les tessinois sont les précurseurs suisses de cette formule d'accompagnement. Ici, le jeune participe à la recherche d'appartement dans lequel il recevra un suivi, afin d'éviter son placement en institution. En plus du logement, le jeune reçoit de la nourriture et un soutien éducatif. Dans cette construction, l'éducateur joue un rôle de « *médiateur et de stimulateur au changement* » (Fondation Carrefour, Batoude, 2018, p. 8). D'après l'expérience tessinoise, cette prestation devrait également pouvoir être débutée par des jeunes jusqu'à vingt ans. Cette nouvelle mesure est basée sur huit principes fondamentaux :

- Le suivi du jeune et de sa famille
- Le jeune est au centre
- Le jeune participe aux décisions qui concernent sa vie
- La reconnexion au tissu social (avec le contexte familial, scolaire et professionnel, territorial, administratif, avec soi-même et avec ses pairs)
- Communication et partage de la responsabilité
- Abolir la menace d'exclusion et favoriser la continuité de la relation
- Ne pas fixer d'autres règles que celles de la cohabitation, de la société et de la loi pour ne pas entraver la relation de confiance avec l'éducateur.
- Gestion des situations de danger et de risque

Une fois l'emménagement du jeune effectué, un accompagnement de deux ans débute. Au moins une fois par semaine, le jeune retrouve son éducateur pour discuter des objectifs et des priorités de ce dernier dans un document appelé « Mon projet de vie ». A la fin du suivi, le jeune peut, s'il le souhaite, conserver l'appartement en modifiant le bail à son nom (Fondation Carrefour, Batoude, 2018).

6.1.5 Institutions d'éducation spécialisée (IES)

Le canton de Neuchâtel dispose actuellement de cinq IES réparties dans tout le canton :

- la Fondation les Billodes (Le Locle) : peu de données sont disponibles sur Internet. D'après les statistiques figurant dans leur dernier rapport annuel, la

structure peut accueillir environ cinquante enfants et jeunes de 6 à 18+ ans (www.billodes.ch).

- la Fondation François-Louis Borel (Dombresson) : peu de données sont disponibles sur Internet quant à cette fondation. Elle accueille des enfants entre 6 et 15 ans qui peuvent y rester jusqu'à leur majorité, si nécessaire (www.anmea.ch).
- la Fondation l'enfant c'est la vie (Boudry) : répartie en plusieurs structures, cette fondation accueille vingt-quatre enfants de 0 à 7 ans dans son foyer de la Ruche, trente-six enfants de 7 à 15 ans dans son foyer de Belmont et huit jeunes de 15 à 18 ans à l'Interface. Cette dernière structure offre également six places en studio (www.enfvie.ch).
- la Fondation J. & M. Sandoz (Le Locle) : accueille les jeunes de 14 à 18 ans en internat et en externat. Ils peuvent y rester pour une durée allant d'un à cinq ans. Les enfants y sont placés soit par le juge civil, soit par le juge pénal. Le centre peut accueillir quinze garçons et cinq filles (www.lafonda.org).
- la Fondation Sombaille Jeunesse – Jeanne Antide (La Chaux-de-Fonds) : cette fondation est répartie en deux entités : la Maison d'enfants et la Maison des jeunes. La première accueille les enfants en deux groupes, de 6 à 11 ans puis de 12 à 16 ans. Chaque groupe peut accueillir jusqu'à neuf enfants. Dans les deux cas, le placement dure au minimum une année. Cette séparation, basée sur l'âge, permet un accompagnement différencié en fonction des rythmes de chacun. La Maison des jeunes, elle, accueille au maximum trente-trois jeunes de 15 à 25 ans. Cette structure favorise « l'éducation par les pairs ». En plus des enfants placés par l'OPE, la structure accueille un tiers de jeunes dont le logement est trop éloigné de leur lieu de formation ou de travail (www.sombaille-jeunesse.ch).

Les IES cantonales sont toutes gérées par des fondations privées et mandatées par le canton. Bien que les informations récoltées sur les sites internet des fondations ne soient pas systématiquement complètes, une volonté d'organiser les enfants en petits groupes se démarque. Notons, toutefois, que les informations trouvées sur les sites internet des institutions ne tiennent peut-être pas encore compte des différents changements structurels annoncés par le canton.

6.2 Analyse du projet de désinstitutionnalisation

6.2.1 A la lumière des principes généraux des lignes directrices

Le canton développe actuellement une politique de l'enfant et de la jeunesse, notamment au travers de l'élaboration de sa future loi cantonale. Bien que les auteurs recommandent le développement d'un plan stratégique national, le canton de Neuchâtel prend les devants en établissant sa propre politique. Comme le mentionnent Cantwell et al. (2012), cette étape est primordiale dans un processus de désinstitutionnalisation. Les lignes directrices recommandent également l'arrêt des placements dans de grands établissements (par. 23). Comme la définition relative à « un grand établissement » n'a jamais été posée, il est impossible de dire si les institutions neuchâteloises respectent cette condition. Toutefois, comme nous le rappelle Nigel Cantwell précédemment, la taille n'est pas, en lui-même, le critère néfaste d'un placement mais plutôt le cadre entourant celui-ci. En développant des mesures alternatives au placement, telles que le soutien familial, le placement en famille d'accueil ou le mode de vie autonome, le canton rejoint les prescriptions formulées par les experts (Cantwell et al., 2012) pour un processus de désinstitutionnalisation respectueux des droits de l'enfant. Si les lignes directrices recommandent également l'interdiction du placement en institution pour les enfants de moins de trois ans (par. 22), le canton n'a, en revanche, pas statué légalement sur ce point. En revanche, la présentation du projet neuchâtelois démontre que les réductions de place en institution concernent principalement celles disponibles pour les enfants en bas âge et visent donc concrètement à une nette diminution de leurs placements en institution. Les placements indépendants mis en place par le canton démontrent également une volonté d'offrir aux adolescents des mesures plus adaptées à leur âges et leurs attentes.

Pour les familles d'accueil, les lignes directrices mentionnent l'importance d'établir des « conditions de travail » comprenant, notamment, la fixation d'une rémunération (par. 114). Cette dernière doit permettre « *de maximiser la motivation des personnes en charge d'enfants* » (Cantwell et al., 2012, p. 93). Avec l'avancée de la vision de la parentalité, plus consciente, plus réfléchie, et des défis supplémentaires liés aux enfants à besoins particuliers, la question de la professionnalisation des accueillants doit tenir une place dans le débat. De plus en plus, les parents accueillants doivent

encadrer des problèmes relationnels, émotionnels, d'addictions et même de délinquance. Cet accompagnement spécialisé demande une expertise particulière qui nécessite du temps, de l'investissement et des compétences bien précises (George et al., 2003). En 2006 déjà, le Conseil fédéral constatait : *« un recul de l'hébergement stationnaire d'enfants dans des foyers et une professionnalisation croissante des parents nourriciers aussi bien que des personnes employées dans les institutions »* (Conseil fédéral, 2006, p. 4). Toutefois, Luca Fumagalli nous informe que le canton de Neuchâtel ne prévoit pas de rémunérer ni de professionnaliser les parents nourriciers pour l'investissement effectué. Il l'explique comme suit : *« la solution en famille d'accueil n'est pas prévue pour les enfants placés à cause de leur comportement difficile, mais plutôt pour les enfants dont les carences sont attribuées aux parents »*.

6.2.2 A la lumière des recommandations du Comité des droits de l'enfant

Avant toute chose, rappelons que les recommandations du Comité des droits de l'enfant s'adressent à l'état signataire de la CDE, donc à la Confédération, et non aux cantons. Toutefois, les cantons sont libres de s'en inspirer pour établir leur politique. En revanche, certaines recommandations, comme celle incitant à l'établissement d'une procédure judiciaire claire pour définir la solution adéquate à chaque enfant, ne sont pas du ressort des cantons. Dans ce cas précis, par exemple, le droit de procédure civile est de la compétence de la Confédération (art. 122 al. 1 Constitution fédérale). Pour ce qui est des autres recommandations, à l'heure actuelle, le canton ne propose pas de formation spécifique aux droits de l'enfant aux magistrats siégeant à l'APEA et dans les juridictions civiles, ni aux assistants sociaux de ses services de protection. Le Comité recommande pourtant une formation sur la participation de l'enfant et les moyens permettant sa mise en œuvre dans le domaine des enfants privés de protection parentale. A l'échelle nationale, la Suisse ne dispose pas d'étude et de statistiques spécifiques aux enfants privés de protection parentale, alors que cette recommandation fait partie de celles émises par le Comité. Le canton de Neuchâtel, à son échelle, ne dispose pas, actuellement, d'un système de monitoring des enfants privés de protection parentale dans le canton. Toutefois, comme nous l'a confirmé Laurence Boegli, ce sujet reste un des objectifs de la nouvelle politique de protection de l'enfant. Pour finir, le Comité recommande d'éviter le placement des enfants de moins de trois ans en institution et de d'augmenter le nombre de familles d'accueil.

Comme nous l'avons vu, le canton de Neuchâtel a suivi ces deux recommandations en planifiant son virage de désinstitutionnalisation.

7. RECOMMANDATIONS

7.1 Garder les droits de l'enfant comme objectif

Pour plusieurs auteurs, dont Roth et Pellegrini (2015), le passage à la désinstitutionnalisation permet, non seulement une amélioration des soins et de la prise en charge mais également un meilleur contrôle des coûts. Pour le canton de Neuchâtel, le déclic ayant entraîné la refonte du système de protection tire son origine dans une nécessité de maîtrise et de réduction des dépenses publiques. Toutefois, il faut garder à l'esprit que de réduire les places en institution ne suffit pas à économiser de l'argent public. En plus des coûts liés à la rémunération conseillée des familles d'accueil, les dépenses liées à la mise en place d'un réseau de conseil et de formation pour les familles d'accueil avant, pendant et après le processus d'accueil doivent également être dûment prises en compte dans l'estimation du prix des mesures d'accueil familial. Toutes ces précautions cumulées nous poussent à la conclusion que *« le coût par enfant en famille d'accueil n'est peut-être pas si différent que celui de certains placements en institution »* (Cantwell et al., 2012, p. 93). Toutefois, si au moment de la prise en charge, les mesures institutionnelles et familiales peuvent demander le même investissement financier, à long terme, les mesures familiales sont en réalité beaucoup plus rentables dans la plupart des situations. En effet, en plus de répondre de manière appropriée aux besoins de la majorité des enfants, celles-ci *« évite[nt] également des dépenses à long terme liées aux conséquences désastreuses de certains placements »* (idem, p. 93).

Gabriele Rauser, directrice de l'association INTEGRAS, relève toutefois un désagrément important engendré par des solutions dictées, consciemment ou non, par le budget : *« Dans de nombreux cantons, les services d'aide aux enfants et aux adolescents ont pour principe de privilégier une pratique ambulatoire à une pratique résidentielle, le but étant de réduire les coûts [...]. Si le placement en foyer d'un enfant est retardé, non en raison de considérations professionnelles, mais pour des impératifs de coûts, cela peut devenir dangereux pour l'enfant »* (INTEGRAS, 2018). Des études menées en Angleterre et en Allemagne montrent que le placement des enfants en institution intervient souvent après l'échec d'une autre mesure. Le placement en

institution ne doit pas devenir une solution de dernier recours pour des raisons financières (INTEGRAS, 2019).

Un autre élément à prendre en considération est le besoin d'allouer suffisamment de ressources aux services sociaux de protection de l'enfance. En effet, avec l'étendue de l'obligation de dénoncer (art. 314d CC) en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, il y a fort à parier que les situations signalées à l'OPE vont augmenter. De plus, comme le rappelle Roose et al. (2012), il est évident que la démarche collaborative complique l'activité du travailleur social. Cette nouvelle approche, moins autoritaire et plus collaborative, lui demande plus de temps pour chaque dossier. Ces deux changements, à la fois juridique et sociologique, risquent d'accentuer le besoin en main d'œuvre qualifiée au sein des offices de protection et ainsi augmenter les coûts.

Afin de mener à bien une désinstitutionnalisation efficace sur la durée, il est donc essentiel pour le canton de viser la rentabilité des mesures, et non pas de se concentrer sur la réduction rapide des coûts. Il est important de se souvenir que la désinstitutionnalisation ne doit pas se transformer en un terreau fertile justifiant la non-intervention étatique sous couvert du développement de la responsabilité familiale et collective (Laberge, 1988).

7.2 Opter pour une evidence based policy

En tant qu'adulte, il est facile de penser qu'un enfant sorti de sa famille serait plus épanoui dans une chambre individuelle et dans une petite structure. Cependant, certains enfants placés, devenus grands, témoignent que pour eux, les grands dortoirs étaient synonymes de batailles d'oreillers et de beaucoup d'amis. A l'heure actuelle, beaucoup de politiques de protection de l'enfant sont basées sur des croyances et non sur des preuves récoltées sur le terrain et auprès des enfants (Smith, 2009). En 2006, le Conseil fédéral était déjà conscient de la problématique du manque de données dans le domaine des placements d'enfants et expliquait : *« Il est indiscutable que les bases statistiques en matière de placement d'enfants ne suffisent pas aujourd'hui. [...] Le Conseil fédéral examinera donc les possibilités d'améliorer ce point dans la perspective de l'entrée en vigueur du droit totalement révisé de la tutelle (nouveau : droit de la protection de l'adulte). Il faudra cependant tenir compte des ressources financières et des capacités en personnel limitées de l'Office fédéral de la statistique. »*

(Conseil fédéral, 2006, p. 5). Le nouveau droit de la protection de l'adulte est entré en vigueur et pourtant rien n'a changé au niveau de la récolte de données. En effet, comme nous l'avons vu, les dernières recommandations faites à la Suisse par le Comité des droits de l'enfant en 2015, souligne toujours le manque de données dans ce domaine. Le Comité regrette l'absence d'un système centralisé de récolte de données concernant, notamment, « les groupes d'enfants vulnérables et marginalisés » et demande à la Suisse d'y remédier au plus vite (par. 16 s.). Il précise être particulièrement préoccupé par l'absence totale de données concernant les enfants placés en famille d'accueil ou en institution (par. 48). Pour répondre à ces recommandations, la Confédération et les cantons travaillent à la mise sur pied d'une plateforme nationale concernant ces thématiques (*Casadata*) et d'un outil de recensement. Toutefois, le Conseil fédéral relève deux lacunes majeures à ces projets : « d'une part, seules sont tenues de fournir des informations les institutions subventionnées par l'Office fédéral de la justice ; d'autre part, il n'existe que peu de statistiques cantonales susceptibles de compléter la plateforme » (Conseil fédéral, 2018, p. 20).

En Suisse, « nous savons [...] combien de moutons noirs broutent nos prairies, mais nous ne savons pas combien d'enfants ont été placés » (Zatti, 2005, p. 5). Pour Hervé Boéchat, le manque de données est un problème du fédéralisme : « chacun fait les choses dans son coin et il n'y a pas de prise en charge globale ». Alors que l'Office fédéral de la statistique collecte des millions de données, le monitoring d'une dizaine de milliers d'enfants placés en Suisse semble insurmontable. Le canton de Neuchâtel n'échappe pas à cette lacune. Laurence Boegli nous informe que le canton ne sait pas précisément combien d'enfants sont accueillis dans les institutions d'éducation spécialisées situées dans le canton. Elle explique que la réforme cantonale doit justement apporter une vision globale et détaillée des mesures ordonnées, des personnes bénéficiaires et de la durée de ces dernières. Les lignes directrices précisent également que les politiques de protection de l'enfant devraient se construire sur « des informations et des données statistiques solides » (par. 69). Cependant, au moment de l'élaboration de sa politique ambitieuse de désinstitutionnalisation, le canton n'a pas eu accès à des données ni quantitatives, ni qualitatives quant aux enfants privés de protection parentale dans le canton. Pour y remédier, le canton devrait mettre en place une *evidence based policy*, soit une politique d'utilisation des

données à disposition pour, notamment, prendre des décisions politiques mieux renseignées, augmenter les connaissances pour les décisions futures et améliorer les programmes déjà mis en place (Evidence-Based Policymaking Collaborative (EBPC), 2016). Pour traiter et prévenir un mal, il est important d'en connaître l'origine afin de permettre une action efficace et ciblée. Au-delà d'être utile à l'élaboration de politiques, la récolte de données généralisée et régulière permettrait au canton de visualiser les répercussions, tant positives que négatives de ses décisions, ainsi que leurs conséquences sur les enfants. Pour définir les indicateurs nécessaires à une recherche auprès des enfants et des institutions, le canton peut s'appuyer sur les indicateurs établis par l'UNICEF et Better Care Network (2013). Ces indicateurs, testés et affinés sur le terrain, ont pour but d'offrir une *« méthode de mesure commune, d'améliorer la pratique en protection de l'enfance et de faciliter la comparaison à l'intérieur d'un pays et entre pays »* (p. 2). Il est crucial selon ChildONEurope (2009) que la loi définisse clairement quelles informations peuvent être récoltées, par qui, dans quel but et qui a la charge de les fournir (p.62). En attente d'une loi fédérale consacrée à ce sujet, il serait donc nécessaire pour le canton de légiférer sur la récolte de données afin d'en légitimer l'action et d'en assurer le financement.

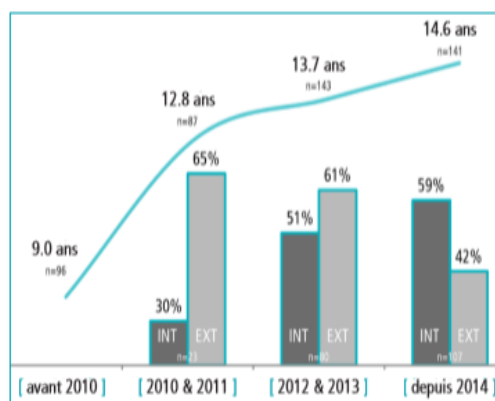
7.3 Ne pas faire de l'institution une mesure de dernier recours

Pour Smith et al. (2013), généraliser une idée prétendument universelle, telle que celle de croire que l'institution doit être la solution de dernier recours, cause autant de problèmes qu'elle n'en résout. Bien que beaucoup d'enfants aient bénéficié de l'idée que grandir dans un contexte familial leur soient bénéfique, d'autres ont été entraînés de famille d'accueil en famille d'accueil avec tous les changements scolaires et environnementaux que cela provoque. Si l'on garde l'institution comme dernière solution, une fois que toutes les autres ont échoué, cela engendre une conséquence majeure : les enfants placés en institution, en plus des difficultés rencontrées initialement avec leur famille, doivent faire face à des blessures, des abandons et des conflits supplémentaires qui augmentent leur réticence envers le système de protection et qui rendent le suivi encore plus compliqué. Pour réussir l'intégration dans une institution, vivre avec d'autres jeunes, se construire une identité, cela demande des compétences sociales développées et un respect de l'autorité. Or, la plupart des jeunes placés en institution n'ont pas les outils nécessaires pour assumer ces différentes tâches. Souvent blessés par leurs relations passées, le manque d'attachement et de

confiance en eux, ils peinent à affronter les difficultés rencontrées au sein de l'institution. Pour Jean Zermatten aussi, un point primordial dans le développement d'une palette de mesures est d'éviter toute hiérarchie entre les mesures. S'il faut réserver le placement en institution pour les cas où il est nécessaire, notamment car il est celui qui restreint le plus la liberté individuelle de l'enfant, cela ne signifie pas que d'autres mesures aient été épuisées avant. A ce sujet, Jean Zermatten précise : *« Parfois, il faut savoir placer directement en institution, car le pire pour un enfant, à mon avis, reste d'être sans arrêt déplacé. Il est possible de se rendre compte, dès le début, si la situation psychologique de l'enfant nécessite un placement dans une institution spécialisée ».*

Même si le canton n'a pas l'intention de faire de l'institution une mesure de dernier recours, en pratique, dans d'autres cantons, la tendance semble aller dans ce sens. Une étude suisse menée par EQUALS démontre que l'âge des enfants arrivant en institution est de plus en plus élevé.

Si les mesures ambulatoires et les placements familiaux permettent de maintenir l'enfant dans un environnement familial, elles peuvent également avoir pour conséquence le placement tardif des enfants en institution. Le corollaire de ces placements tardifs est le développement de problématiques internes chez les jeunes. Ils arrivent alors au foyer dans un état de grande vulnérabilité et en proie à des crises de plus en plus violentes (EQUALS, 2018).



Source : EQUALS, 2018

Un point inquiétant du processus de désinstitutionnalisation concerne les adolescents. En effet, le canton prévoit la suppression de vingt-six places en institution et la création de douze places en appartements indépendants. Les quatorze places restantes sont donc, en théorie, évitées par les mesures ambulatoires ou redirigées vers des places en familles d'accueil. Toutefois, Cantwell et al. (2012) rappellent que l'institution peut s'avérer nécessaire et appropriée, particulièrement lorsqu'il s'agit d'adolescents. Ils précisent : « certains adolescents manifestent ainsi une préférence pour vivre dans

une prise en charge en petits groupes avec des pairs » (p. 74). Chapon-Crouzet (2005) confirme cette inquiétude en précisant que la suppléance incertaine, soit la situation où le jeune ne parvient pas à créer de liens affectifs avec aucune de ses deux familles (biologique et d'accueil), intervient majoritairement chez les adolescents.

8. CONCLUSION

Depuis des années, l'image et la place de l'enfant évoluent dans notre société. Si avant, il n'était qu'un adulte en devenir (*becoming*), désormais, l'enfant est reconnu comme un être social à part entière avec des droits et des besoins (*being*). C'est cette évolution majeure de l'image de l'enfant, du *becoming* au *being*, qui est à l'origine du processus de désinstitutionnalisation des mesures de protection de l'enfant. En effet, considérer l'enfant comme une personne a permis de réaliser l'importance des relations sociales dans son bon développement, notamment et surtout celles de sa famille biologique. Si auparavant, seule la protection était importante, les notions de « bien-être » et d'« intérêt de l'enfant » représentent désormais la norme en matière de mesures de protection. Les droits de participation de l'enfant font timidement leur apparition mais restent encore largement minoritaires dans le domaine de la protection. Peut-être présumons-nous l'enfant incompetent de prendre une décision objective dans un domaine aussi sensible ? Une chose est sûre : d'une société purement paternaliste, nous avançons actuellement avec des schémas sociaux et une politique de protection de l'enfant focalisée majoritairement sur le bien-être. Cette évolution a entraîné un changement de paradigme important dans la prise en charge de l'enfant privé de protection parentale. Désormais, pour assurer son bon développement, l'enfant doit pouvoir évoluer auprès de ses proches, tant que cela ne nuit pas à son intérêt. Au travers de l'évolution de la place de l'enfant, c'est l'importance de la famille dans sa globalité qui a été soulignée. Auparavant, seule l'action de l'état était en mesure d'apporter une solution à un enfant en difficultés dans sa famille et le retrait semblait être la meilleure option pour le protéger. Dorénavant, la famille, avec le soutien de l'état, apparaît comme la meilleure solution pour assurer le bon développement de l'enfant.

Ces évolutions sociales, concrétisées par des textes juridiques internationaux et nationaux, notamment par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, poussent les politiques à adapter leurs pratiques. Comme nous l'avons vu,

tous les outils légaux recommandent le placement en institution uniquement lorsque celui-ci est nécessaire. Dès lors, les politiques doivent s'adapter à ce nouveau paradigme social et revoir leurs politiques de protection, parfois encore axées sur une approche autoritaire et paternaliste. Dans ce contexte, c'est donc naturellement que le principe de désinstitutionnalisation s'est imposé. Ce processus politique implique un changement de posture de l'état, de ses magistrats et de ses travailleurs sociaux. Dans une politique désinstitutionnalisée, les décisions de mesures de protection se déroulent hors du champ dichotomique famille-institution. Plusieurs solutions s'offrent aux décisionnaires qui doivent alors définir, en collaboration avec la famille et l'enfant, la mesure la plus adaptée à la situation.

Jusqu'en 2018, le canton de Neuchâtel évolue dans un système de placements majoritairement dédié à l'institution. Sous l'impulsion des évolutions sociales et juridiques précédemment mentionnées, le canton a entrepris une refonte de son système de protection de l'enfant. En développant une large palette de mesures, notamment préventives, le canton indique sa volonté de s'aligner aux recommandations internationales et à l'évolution de la place de l'enfant dans la société. Le canton de Neuchâtel a intégré ces différents enjeux et a mis en place un programme ambitieux de prévention, de mesures ambulatoires, de familles d'accueil et d'accompagnement en appartement indépendant, tout en maintenant des places en institution. Avec des mesures familiales interdisciplinaires, le canton réaffirme une approche systémique de la problématique de l'enfant et un besoin de soutien familial global. Avec cette nouvelle politique, le canton de Neuchâtel offre à « ses » enfants privés de protection parentale, le droit de bénéficier de mesures sur mesure répondant plus adéquatement à leurs besoins.

9. BIBLIOGRAPHIE

Better Care Network & UNICEF (2013). Manuel pour la mesure des indicateurs relatifs aux enfants bénéficiant d'une prise en charge formelle – traduction révisée. Repéré à : https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/FORMAL%20CARE%20INDICATORS%20FRENCH%20-%2027%20Sept%202015_1.pdf

Cantwell, N. (2010). Normes internationales sur la protection de remplacement des enfants: des lignes à suivre.... *Journal du droit des jeunes*, (8), 39-42. Repéré à : <https://doi.org/10.3917/jdj.298.0039>

Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N. (2012). En marche vers la mise en oeuvre des "Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants ». Repéré à : www.lignesdirectricesprotectionderemplacement.org

Cantwell, N., & Holzscheiter, A. (2007). A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 20: Children Deprived of Their Family Environment. BRILL. Repéré à : <https://books.google.ch/books>

Calmo, P., & Pachod, L. (2012). «Désinstitutionnalisation» en protection de l'enfance: la contribution de la CNAPE. *Journal du droit des jeunes*, (10), 46-50. Repéré à : <https://doi.org/10.3917/jdj.320.0046>

Chancellerie d'Etat de Neuchâtel (2018). Conférence de presse concernant l'évolution du dispositif d'accueil de l'enfance et de la jeunesse. Repéré à : https://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/ies/Documents/CommPresse_MessagesMMH_CF_FS0518.pdf

Chancellerie d'Etat de Neuchâtel (2018). Modernisation du soutien et de la protection de l'enfance et de la jeunesse. *Communiqué de presse*. Repéré à : https://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/ies/Documents/20180507_CommPresse_SPAJ.PDF

Chapon-Crouzet, N. (2005). Un nouveau regard sur le placement familial : relations affectives et mode de suppléance. *Dialogue*, (1), 17-27. Repéré à : <https://www.cairn.info/revue-dialogue-2005-1-page-17.htm>

ChildONEurope (2009) *Guidelines on data collection and monitoring systems on child abuse*. Repéré à <http://www.childoneurope.org/issues/abuse2.htm>

Comité des droits de l'enfant (2015). Observations finales concernant les deuxième à quatrième rapports périodiques de la Suisse, soumis en un seul document. Repéré à : <https://tbinternet.ohchr.org>

Comité des droits de l'enfant (2009). Observation générale n°12 – le droit de l'enfant d'être entendu. Repéré à : <https://tbinternet.ohchr.org>

Comité des droits de l'enfant (2019). Liste de points établie avant la soumission du rapport de la Suisse valant cinquième et sixième rapports périodiques. Repéré à : <https://tbinternet.ohchr.org>

Conseil fédéral (2006). Le placement d'enfants en Suisse. *Rapport du Conseil fédéral*. Repéré à : <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/kinderbetreuung/ber-br-f.pdf>

Conseil fédéral (2018). Mesures visant à combler les lacunes dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant. *Rapport du Conseil fédéral en réponse aux recommandations faites à la Suisse par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU le 4 février 2015*. Repéré à : https://www.politiqueenfancejeunesse.ch/fileadmin/kinderjugendpolitik.ch/redaktion/rapport_mesures_convention_droit_de_l_enfant.pdf

COPMA (2018). Statistiques au 31.12.2018. Repéré à : https://www.copma.ch/application/files/2715/6765/9905/COPMA_Statistiques_2018_enfants_etat_A3.pdf

COPMA (2019). Communiqué de presse du 5 décembre 2019. Repéré à : https://www.copma.ch/application/files/8115/6765/9906/COPMA_Communique_de_presse_5.9.2019.pdf

Croix-Rouge suisse, Section Neuchâtel (2018). Suivi intensif famille et parentalité – présentation de la nouvelle prestation ambulatoire. Repéré à : https://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Documents/SIFP_presentation%2003.12.2018%20SPAJ-OPE.pdf

Davidson, J.; Milligan, I.; Quinn, N.; Cantwell, N.; & Elsley, S. (2017) Developing family-based care : complexities in implementing the UN Guidelines for the Alternative Care of Children, *European Journal of Social Work*, 20:5, 754-769. Repéré à : <https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1255591>

Département de l'éducation et de la famille, Service de protection de l'adulte et de la jeunesse de Neuchâtel (2018). Dispositif cantonal de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse – premières mesures. *Conférence de presse*. Repéré à : https://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Documents/20181217_PresentationSPEJ_Presse.pdf

Dorvil, H. (2005). Nouveau plan d'action: quelques aspects médicaux, juridiques, sociologiques de la désinstitutionnalisation. *Cahiers de recherche sociologique*, (41-42), 209-235. Repéré à : <https://doi.org/10.7202/1002467ar>

EQUALS (2018). Evaluation participative et par objectifs à l'usage des institutions socio-éducatives. Repéré à : https://www.integras.ch/images/pdf/servicemenu/aktuelles_newsletter_thema/thema/THEMA_EQUALS_2018_Franz.pdf

Evidence-Based Policymaking Collaborative (2016). *Principles of Evidence-Based Policymaking*. Repéré à : <https://www.evidencecollaborative.org/principles-evidence-based-policymaking>

Fondation Carrefour (2018). ASAEF – Concept pédagogique. Repéré à : <https://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Documents/Concept%20ASAEF.pdf>

Fondation Carrefour (2018). La Batoude – des espaces pour donner un nouvel élan à sa vie. Repéré à : https://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Documents/LaBatoude_Concept.pdf

George, S., Van Oudenhoven, N., & Wazir, E. (2003). Foster care beyond the crossroads: Lessons from an international comparative analysis. *Childhood*, 10(3), 343-361. Repéré à : <https://doi.org/10.1177/09075682030103006>

Hanson, K. (2012). Schools of thought in children's rights. In *Children's rights from below* (pp. 63-79). Palgrave Macmillan, London.

Harding, L. F. (2014). *Perspectives in child care policy*. Routledge. Repéré à : <https://books.google.ch/books>

Hitz Quenon, N., Paulus, E., & Myit, L. L. (2014). Le droit de protection de l'enfant. Les premiers effets de la mise en oeuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich. Repéré à : https://boris.unibe.ch/135911/1/150409_Studie_Kindesschutzrecht.pdf

Houzel, D. (2002). IV – Les enjeux de la parentalité. Dans : Leticia Solis-Ponton éd., *La parentalité : Défi pour le troisième millénaire* (pp. 61-70). Repéré à : <https://www.cairn.info/la-parentalite--9782130530534-page-61.htm>

INTEGRAS (2018). Enfants et adolescents lors de leur premier placement extrafamilial – toujours plus âgés, toujours plus vulnérables ? *Communiqué de presse*. Repéré à : https://www.integras.ch/images/aktuelles/2018/180419_Communique_Integras_F.pdf

INTEGRAS (2019). Ambulatoire ET stationnaire. *Communiqué de presse*. Repéré à : https://www.integras.ch/images/pdf/themenmenu/sozialpolitik/Vernehmlassungen/190108_MM_Integras_ambulant_UND_stationaer_FR.pdf

Laberge, D. (1988). D'une forme instituée à une autre: considérations sur l'analyse de la désinstitutionnalisation. *International Review of Community Development/Revue internationale d'action communautaire*, (19), 33-40. Repéré à : <https://doi.org/10.7202/1034238ar>

Martineau, S. (2007). L'éthique en recherche qualitative : quelques pistes de réflexion. *Recherches qualitatives*, 5, 70-81. Repéré à : <https://spip.telug.ca/soc1014/IMG/pdf/martineau.pdf>

Quesney, C. (2011). « Un foyer pour chaque enfant ! » : le rôle de la Société d'adoption et de protection de l'enfance à Montréal dans la désinstitutionnalisation des enfants sans famille, 1937-1972. *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 65 (2-3), 257-282. Repéré à : <https://doi.org/10.7202/1018246ar>

Roose, R., Roets, G., Van Houte, S., Vandenhoe, W., & Reynaert, D. (2013). From parental engagement to the engagement of social work services: Discussing reductionist and democratic forms of partnership with families. *Child & Family Social Work*, 18(4), 449-457. Repéré à : <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2012.00864.x>

Roth, S. & Pellegrini, S. (2015). Virage ambulatoire. Transfert ou expansion de l'offre de soins ? (Obsan Rapport 68). Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé. Repéré à : https://www.researchgate.net/profile/Sonia_Pellegrini/publication/289534492_Virage_ambulatoire_Transfert_ou_expansion_de_l'offre_de_soins/links/568fb67308ae78cc05198930/Virage-ambulatoire-Transfert-ou-expansion-de-loffre-de-soins.pdf

Rouiller, C. (2018). Rapport établi au terme de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels. Repéré à : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/spj/Rapport_Claude_Rouiller.pdf

Savoie-Zajc, L. (2003). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier (dir.), Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données. (p.293 - 316). Québec, Canada: Presses de l'Université du Québec.

Seiterle, N. (2018). Aperçu des placements d'enfants en famille d'accueil et en institution 2015-2017, Suisse. Rapport final. Zurich : PACH Enfants placés et adoptés Suisse et Integras, Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée. Repéré à : https://pa-ch.ch/wp-content/uploads/2018/10/Seiterle-2018_Aperçu-2015-2017_f.pdf

Smith, M. (2009). *Rethinking residential child care: Positive perspectives*. Policy Press. Repéré à : <https://books.google.ch/books>

Smith, M., & Carroll, D. (2015). Residential child care and mental health practitioners working together. *Scottish Journal of Residential Child Care*, 14(3). Repéré à : https://www.celcis.org/files/1214/4922/7369/2015_Vol_14_3_Smith_Residential_childcare_workers.pdf

Smith, M., Fulcher, L., & Doran, P. (2013). *Residential child care in practice: Making a difference*. Policy Press. Found online : https://books.google.ch/books?id=usTQAbLIMzQC&printsec=frontcover&hl=fr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

United Nations (2007). Legislative History of the Convention on the Rights of the Child (Vol. 1). United Nations Publications.

Université de Genève (2019), *Charte d'éthique et de déontologie des hautes écoles universitaires et spécialisée de Genève*. Repéré à :

https://www.unige.ch/ethique/files/1115/7553/0378/CharteEthique-105x210-2019-FR_imprimable.pdf

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, juin 2005*. Repéré à : www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/3542.pdf

Articles de journaux

Jeannet, J. (2019). La fermeture des foyers inquiète. *Le Courrier*. Repéré à : <https://lecourrier.ch/2019/09/19/la-fermeture-des-foyers-inquiete/>

Musadak, M. (2018). Moins de place dans les foyers. *Le Courrier*. Repéré à : <https://lecourrier.ch/2018/12/17/moins-de-places-dans-les-foyers/>

Pauchard, Y. (2019). Neuchâtel a mal à sa protection de la jeunesse. *Le Temps*. Repéré à : <https://www.letemps.ch/suisse/neuchatel-mal-protection-jeunesse>

Sources juridiques

Internationales

Assemblée générale ONU (1959). Déclaration des droits de l'enfant. Repéré à : <https://www.humanium.org/fr/wp-content/uploads/declaration-droits-enfant-1959.pdf>

Assemblée générale ONU (1986). Déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et international. Repéré à : <https://digitallibrary.un.org/record/126399>

Assemblée générale ONU (2010). Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants. Repéré à : <https://www.unicef.org/protection/files/100426-UNGuidelines-French.pdf>

Nationales

Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC) ; RS 210. Repéré à :

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19070042/index.html>

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101. Repéré à :

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>

Loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain du 30 septembre 2011 (LRH) ;

RS 810.30. Repéré à : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20061313/index.html>

Ordonnance sur le placement d'enfants du 19 octobre 1977 (OPE) ; RS 211.222.338.

Repéré à : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19770243/index.html>

Cantonaux

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 ;

RS 131.233. Repéré à : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010589/index.html>

Règlement du service de protection de l'adulte et de la jeunesse du 13 décembre 2000 ; RSN 213.31. Repéré à :

http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/htm/21331.htm#_ftn13

Loi sur l'accueil des enfants du 28 septembre 2018 (LAE) ; RSN 400.1. Repéré à :

<http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/4001.pdf>

Règlement d'application de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption du 13 novembre 2002 (RAOPEE) ; aRSN 213.231.

Repéré à : <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/RSN2010/20082/htm/213231.htm>

Règlement général sur l'accueil des enfants du 5 décembre 2011 (REGAE) ;

RSN 400.10. Repéré à : <http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/40010.pdf>

Arrêté relatif au financement des familles d'accueil avec hébergement du

17 février 2016 ; RSN 400.100. Repéré à :

<http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/400100.pdf>

Messages du Conseil fédéral

Message du Conseil fédéral du 5 juin 1974 concernant la modification du code civil suisse (filiation), FF 1974 II 1. Repéré à :

<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10100877>

Message du Conseil fédéral du 28 juin 2006 concernant la révision du code civil suisse (protection de l'adulte, droits des personnes et droit de la filiation),

FF 2006 6635. Repéré à : <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2006/6635.pdf>

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt 5A_402/2016 du 16 janvier 2017. Repéré à :

https://www.droitmatrimonial.ch/files/arrets/3_5A_402_2016.pdf