

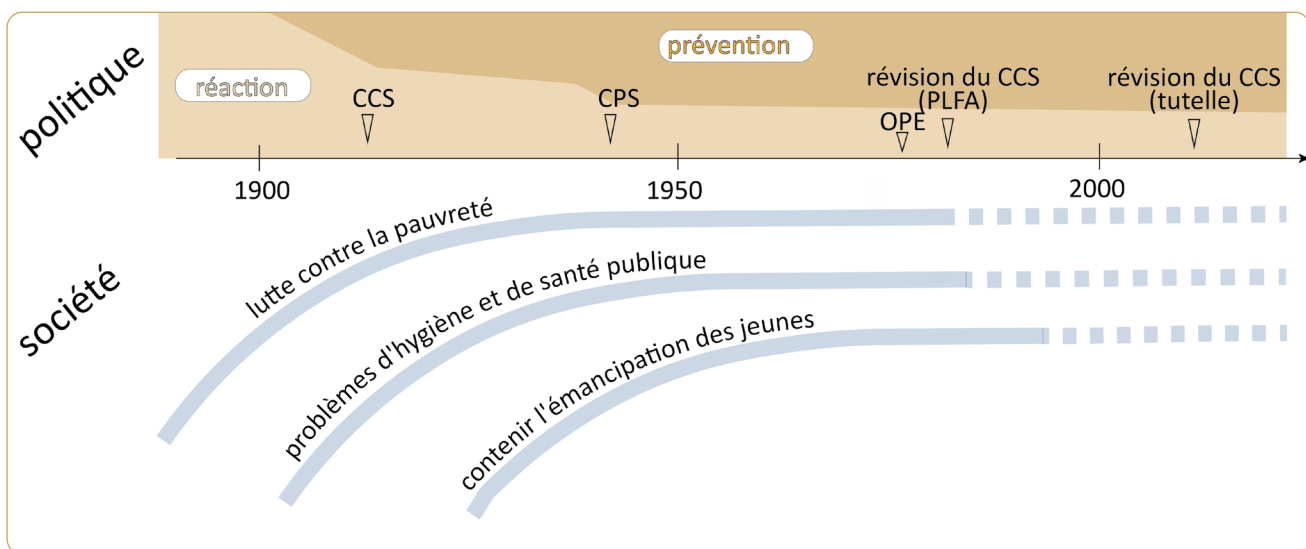
Contexte

Quel était et quel est le contexte social et légal ?

B.3 Quel était et quel est le contexte social et légal ?

Comment a-t-il été possible, dans un État de droit comme la Suisse, que des centaines de milliers de personnes aient subi des mesures de coercition à des fins d'assistance et/ou aient été placées en famille d'accueil ou en institution sans suivi ni contrôle des conditions de placement ? Les élèves se posent aussi souvent la question de savoir quelles sont les règles qui prévalent aujourd'hui.

Pour répondre à ces questions, il convient de considérer à la fois la sphère sociale et la sphère politique qui, dans un système démocratique, sont étroitement liées. En effet, les lois et les règlements édictés par le politique sont des réponses apportées à une demande sociale.



[Diaporama pour présenter le schéma pas à pas](#)

Société

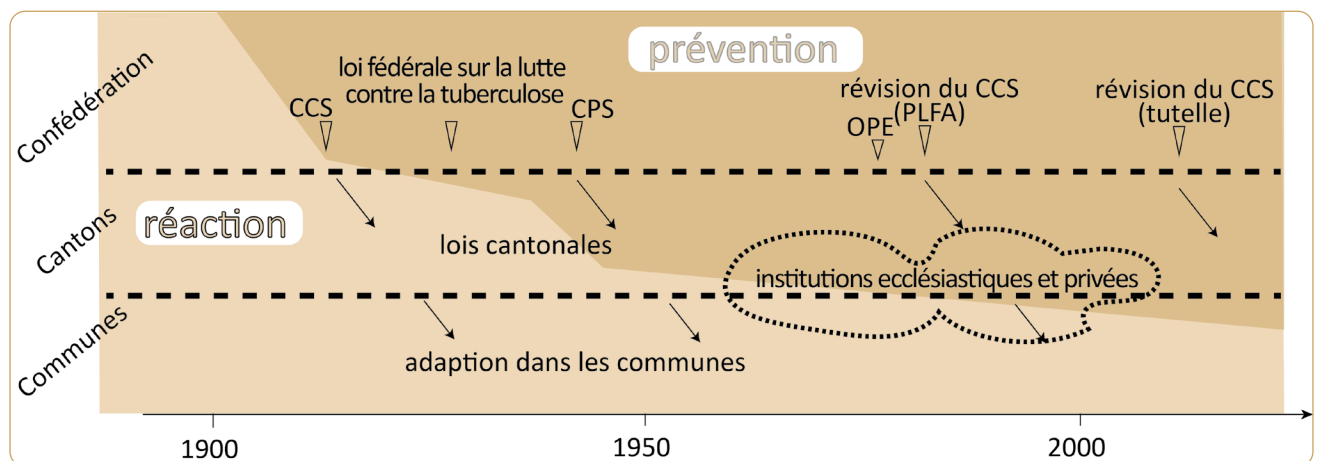
La lutte contre la pauvreté est une préoccupation de longue date. L'aide apportée aux populations les plus démunies a longtemps été prise en charge par l'Église, les institutions religieuses et la charité privée. Au XIX^e siècle, avec l'industrialisation et l'urbanisation, la charité privée est dépassée par l'augmentation massive de la pauvreté ; le rôle de l'Église comme régulateur social diminue progressivement. La prise en charge de la pauvreté est alors confiée à l'État.

Au cours de la première moitié du XX^e siècle, de nouveaux enjeux de santé publique requièrent l'intervention des autorités : la lutte contre l'alcoolisme, le souci de l'hygiène (approvisionnement en eau et évacuation des eaux usées), ainsi que les mesures à prendre contre les épidémies (par exemple la tuberculose). D'anciennes représentations religieuses, morales et sociales relatives au « vagabondage », à la « fainéantise » et à la « luxure » deviennent des préoccupations politiques. La société bourgeoise impose également son modèle familial qui condamne moralement le couple concubin, la maternité hors mariage et l'homosexualité.

À ces transformations viennent s'ajouter les mouvements de jeunesse qui se développent dans les années 1950 et 1960, en lien avec l'émergence de la société de consommation. Les jeunes veulent s'émanciper, en particulier les jeunes femmes, et inquiètent la société au point où celle-ci exige des mesures pour contenir des comportements jugés non conformes aux valeurs dominantes traditionnelles.

Politique

Le monde politique réagit à ces demandes sociales en promulguant des mesures législatives. Celles-ci sont conçues comme des outils de prévention qui se déploient, selon le principe de subsidiarité propre au fédéralisme, au niveau des différentes entités compétentes dans les cantons et les communes. Mais c'est également au niveau fédéral que la législation se densifie.



Réaction, prévention

Au XIX^e siècle, l'État mène une politique sociale de réaction : il réagit aux situations de pauvreté avec des mesures telles que l'assistance publique ou des mesures répressives, comme l'enfermement dans des établissements de travail forcé ou la chasse à la mendicité.

C'est sous l'impulsion des crises du début du XX^e siècle (Première Guerre mondiale, grippe espagnole, chômage structurel et massification de la pauvreté, crise économique, Seconde Guerre mondiale) que se développe l'État social. L'idée fondamentale est de ne plus seulement réagir aux situations d'urgence, mais de prendre des mesures préventives pour éviter de telles situations. Le principe de prévention modifie la marge de manœuvre des autorités. Au lieu de se prononcer sur une situation concrète de détresse, elles décident désormais d'appliquer des mesures de coercition et de placements extrafamiliaux sur la base de leur estimation d'une situation dont l'évolution future constitue potentiellement un risque. Nombre de ces mesures qui visent certaines situations et

[Diaporama pour présenter le schéma pas à pas](#)

certaines familles sont d'ailleurs réclamées par divers intervenants de proximité (famille, voisinage, école, autorités religieuses). Une fois prises, il est difficile pour les familles visées par ce type de décisions de s'y opposer ou de les aménager : les voies légales (recours) demeurent peu accessibles. Et quand elles le sont, la finalité de la mesure préventive prime sur tout autre argument, justifiant le recours à la coercition pour les mettre en application.

Commune, Canton, Confédération

Selon la Constitution fédérale de 1848, l'assistance aux pauvres est du ressort des communes. Les personnes dans le besoin dépendent de leur commune d'origine. Au cours du XIX^e siècle, face à la mobilité accrue par l'industrialisation, l'urbanisation et le développement de nouvelles cités d'habitation à proximité des communes établies, les cantons introduisent progressivement une nouvelle réglementation qui substitue le principe de commune de domicile à celui d'origine. Il faut attendre le XX^e siècle pour que la Confédération intervienne dans ce qui relevait jusque-là de compétences cantonales. Le Code civil suisse (adopté en 1907, entré en vigueur en 1912) et le Code pénal suisse (adopté en 1937, entré en vigueur en 1942) laissent toutefois la responsabilité aux cantons de mettre en œuvre les textes de loi. À leur tour et à des degrés divers, les cantons confient ces tâches aux communes. Les cantons et les communes font volontiers appel aux services d'organisations ecclésiastiques et privées, moins coûteuses, mais plus difficiles à contrôler. Les mesures de coercition à des fins d'assistance ont été appliquées concrètement à ces niveaux de décision et, par conséquent, de manière non uniforme. Aussi les responsabilités sont-elles multiformes, diffuses et parfois insaisissables.

Densification de la réglementation fédérale

pas OPE?

Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, la Confédération intervient progressivement plus fortement. Les révisions du Code civil (adopté 1978, en vigueur depuis 1981 ; révisé en 2008, en vigueur depuis 2013), l'introduction d'un Code de procédure pénale unifié (adopté en 2007, en vigueur depuis 2011), ainsi que l'Ordonnance sur le placement d'enfants (**OPEE**, adopté en 1977, en vigueur depuis 1978) ont permis d'uniformiser les directives et de leur a conférer un caractère plus contraignant. Toutefois, la mise en œuvre de ces directives a nécessité des modifications législatives au niveau des cantons qui se sont étalées dans le temps. C'est pourquoi l'année 1981 ne peut pas être considérée comme la fin abrupte des mesures de coercition à des fins d'assistance selon l'ancienne réglementation.

Le renforcement progressif de l'influence exercée par la Confédération peut s'expliquer par des facteurs internes et externes.

Facteurs internes :

- Dans des arrêtés qui ont fait référence, le Tribunal fédéral a énoncé la nécessité de prendre en compte les intérêts personnels des personnes concernées par des mesures de coercition (1947), la protection de la liberté personnelle (1963) et la proportionnalité des interventions de l'État (1968) (les mesures doivent être prononcées de façon adaptées, ni trop fortes, ni trop faibles, en fonction de l'efficacité visée).
- La mise en œuvre du Code pénal suisse de 1942 a conduit de nombreux cantons à abroger ou à réviser leur législation pénale en matière d'assistance. Les coûts élevés des mesures de coercition à des fins d'assistance ont également eu un impact sur l'évolution des réglementations.
- L'introduction progressive des assurances sociales (AVS, AP, AI) et des mesures d'aide aux familles (allocations familiales, développement du secteur préscolaire) ont fait évoluer les formes de pauvreté, dont certaines étaient à l'origine des mesures de coercition à des fins d'assistance.
- Le développement de nouvelles méthodes d'accompagnement social et médical a entraîné un transfert des mesures de coercition à des fins d'assistance vers d'autres modalités de prise en charge.

Facteurs externe :

- En 1940, la Suisse a ratifié la convention n° 29 de l'OIT (Organisation internationale du travail) sur l'interdiction du travail forcé. Par la suite, l'OIT a exercé des pressions sur la Suisse en raison du travail forcé associé aux mesures de coercition.
- En 1974, la Suisse a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui a rendu nécessaire la révision du Code civil suisse en 1978/1981. La législation suisse relative aux internements administratifs en vigueur jusqu'alors rentrait en effet en contradiction avec cette norme internationale.

Principales références utilisées :

Commission indépendante d'experts (CIE) internements administratifs (Ed.) (2019), *La mécanique de l'arbitraire – Internements administratifs en Suisse 1930–1981. Rapport final*, vol. 10 B, Chronos Verlag.

Gumy Christel, Knecht Sybille, Mangué Ludovic, Dissler Noémie, Gönitzer Nicole (2019), *Des lois d'exception ? Légitimation et délégitimation de l'internement administratif*. CIE, vol. 3, Chronos Verlag.