

**Avis de droit concernant le traitement de l'objet 21.403 n, initiative parlementaire de la CSEC-CN, « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »**

**DFJP, Office fédéral de la justice (avis de droit du 13 mars 2023)**

---

**Mots clés:** *mesures destinées à protéger la famille; conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou entre vie familiale et formation; accueil extrafamilial pour enfants; compétence globale de la Confédération en matière d'allocations familiales; encouragement de la petite enfance; compétence de soutien de la Confédération*

---

**Regeste:**

1. *Les conclusions de l'avis de droit de l'OFJ du 25 octobre 2001 (JAAC 66.1) relatives à la portée de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst. sont toujours d'actualité. Cet article octroie à la Confédération la compétence de soutenir les mesures destinées à protéger la famille. Les nouveaux instruments prévus dans le P-LSAcc pour améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou entre vie familiale et formation constituent aussi un soutien aux mesures destinées à protéger la famille. Il s'agit des contributions de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants (art. 4, al. 2, P-LSAcc), des aides financières globales aux cantons pour la création de nouvelles places d'accueil (extrafamilial) pour des enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour les enfants en situation de handicap, pour autant qu'elles servent à combler les lacunes dans l'offre d'accueil, et des aides financières globales pour le soutien de mesures cantonales visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial aux besoins des parents en matière d'élargissement et de flexibilité des heures de prise en charge ou visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil extrafamilial pour enfants sous ses aspects pédagogiques et structurels (art. 13, al. 1, P-LSAcc).*

2. *La compétence globale de la Confédération en matière d'allocations familiales et l'acception large du terme dans le libellé de l'art. 116, al. 2 et 4 Cst., qui ne prévoit pas de restrictions formelles ni matérielles, permettent d'assimiler à des allocations familiales les contributions financières directes visant à compenser une partie des frais supportés par les parents liés à l'entretien de leurs enfants. La Constitution n'interdit pas de financer les allocations familiales en dehors du système des assurances sociales et elle ne contient aucune prescription concernant l'emplacement des dispositions légales relatives aux allocations familiales. Pour cette raison, il serait à première vue possible de considérer les contributions fédérales aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants prévues à l'art. 4, al. 2, P-LSAcc comme étant des allocations familiales au sens de l'art. 116, al. 2, Cst. Puisque le nouvel instrument que constituent les contributions de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial du P-LSAcc dispose d'une base constitutionnelle suffisante en l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase Cst., il n'est pour le moment pas nécessaire de trancher définitivement la question de savoir si, à l'avenir, il faudra interpréter de façon large la notion d'allocations familiales dans la législation fédérale.*

3. *La compétence de soutien de la Confédération découle de l'art. 67, al. 2, Cst. en ce qui concerne l'octroi d'aides financières globales aux cantons pour des mesures visant le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance (art. 13, al. 2, P-LSAcc).*

---

**Bases juridiques :** *Art. 67, al. 2, Cst.; art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst.; art. 116, al. 2, Cst.; projet de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 8 décembre 2022 de la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (P-LSAcc).*

---

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États a chargé l'Office fédéral de la justice (OFJ), le 22 décembre 2022, d'actualiser son avis de droit du 25 octobre 2001 (JAAC 66.1) en vue du traitement de l'objet 21.403.

**1 Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc ; RS 861)**

**2 Initiative parlementaire Fehr Jacqueline 00.403**

Dans son initiative parlementaire 00.403, déposée le 22 mars 2000, l'ancienne conseillère nationale Jacqueline Fehr exigeait que le Conseil fédéral élabore des bases légales propres à permettre à la Confédération d'apporter un soutien financier aux communes qui créent des places d'accueil pour les enfants afin de seconder les familles (crèches, garderies, mères de jour, écoles à demi-pension, etc.). Afin d'améliorer la conciliation entre travail et famille (on parle aujourd'hui de conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou entre vie familiale et formation ; abrégé ci-après : conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation), le Conseil fédéral devait avoir la possibilité de contribuer à la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial par une incitation financière de 100 millions de francs par an au maximum, sous la forme d'un programme d'impulsion, pendant les 10 ans suivant l'entrée en vigueur de la base légale.

**3 Avis de droit de l'OFJ du 25 octobre 2001 concernant la base constitutionnelle de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Fehr 00.403**

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative Fehr 00.403 et sur mandat de la sous-commission « Politique familiale » de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), l'OFJ avait examiné dans son avis du 25 octobre 2001<sup>1</sup> la portée de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst<sup>2</sup>. Il avait conclu que la Confédération pouvait se fonder sur cette disposition pour soutenir la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial, comme le demandait Jacqueline Fehr dans son initiative. Il précisait notamment que la création d'infrastructures qui satisfont les besoins actuels des types de famille modernes et qui servent à reconnaître que la famille constitue une composante importante de notre société en encourageant la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle pouvait être qualifiée de mesure destinée à protéger la famille au sens de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase Cst. L'OFJ a en outre vérifié si d'autres dispositions constitutionnelles octroyaient une telle compétence fédérale (art. 8, al. 3, 2<sup>e</sup> phrase, art. 41, al. 1, let. c ou art. 110, al. 1, let. a, Cst.) et a considéré comme envisageable de recourir, pour certains aspects au moins, à l'art. 110, al. 1, let. a, Cst. en tant que norme attributive de compétence.

Il a en outre ajouté que l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst. ne confère pas à la Confédération une compétence globale en matière de mesures destinées à protéger la famille, mais qu'il est expressément formulé comme une disposition conférant à la Confédération une compétence de soutien : conformément à cet article, la Confédération ne pourrait pas prendre elle-même de mesures destinées à protéger la famille, mais seulement soutenir des mesures prises par des tiers.

---

<sup>1</sup> JAAC 66.1

<sup>2</sup> Art. 116, al. 1, Cst : Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille.

#### **4 Contenu de la LAAcc**

Grâce à la LAAcc entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003, la création de places d'accueil extrafamilial dans des structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire d'une part et les structures coordonnant l'accueil familial de jour (p. ex. associations de parents de jour) d'autre part sont soutenues au moyen d'aides financières. Les aides financières de la Confédération visent à soutenir les mesures prises par des tiers dans la mesure où elles sont uniquement allouées aux mesures ou projets émanant des cantons, des communes ou de particuliers.

La durée de validité de la loi, initialement prévue à huit ans, a été prolongée à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur. Deux nouveaux instruments d'encouragement sont venus compléter la LAAcc: depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2018, la Confédération peut d'une part soutenir financièrement les cantons et les communes qui augmentent leurs subventions à l'accueil extrafamilial pour enfants de façon à réduire les frais de garde à la charge des parents, et, d'autre part, soutenir des projets qui visent à mieux adapter l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents. L'OFJ a pu s'exprimer au sujet de la constitutionnalité de ces nouveaux instruments dans la procédure administrative interne lors de leur élaboration et il a conclu que ces nouvelles aides financières étaient également conçues comme des mesures de soutien visant à améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation et qu'elles pouvaient de ce fait être considérées comme un soutien à des mesures destinées à protéger la famille au sens de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst.

#### **5 Projet de loi fédérale du 8 décembre 2022 sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance de la CSEC-N (P-LSAcc)**

La mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 permettra de remplacer une loi limitée dans le temps, la LAAcc, par une loi de durée indéterminée. Grâce aux nouvelles mesures d'encouragement, la Confédération pourra continuer de favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation et d'améliorer l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire.

À la différence de la LAAcc, le projet de LSAcc ne prévoit plus d'aides financières profitant directement aux institutions d'accueil extrafamilial pour enfants. D'une part la Confédération pourra verser une contribution aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial<sup>3</sup> et d'autre part, elle pourra allouer des aides financières globales aux cantons sur la base de conventions-programmes visant le développement de l'accueil extrafamilial<sup>4</sup>. Par ailleurs, le projet contient des dispositions concernant l'octroi aux cantons d'aides financières globales pour des mesures visant le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 4, al. 2, P-LSAcc

<sup>4</sup> Art. 13, al. 1, P-LSAcc

<sup>5</sup> Art. 13, al. 2, P-LSAcc

## **6 Constitutionnalité des aides financières prévues dans le projet de LSAcc**

### **7 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial en tant que mesure destinée à protéger la famille au sens de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst.**

Conformément à l'art. 1, al. 1, let. a, P-LSAcc et aux explications du ch. 5.1 du rapport de la CSEC-CN du 14 décembre 2022 sur le projet de LSAcc, l'objectif principal du nouvel instrument que constitue la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial est l'amélioration de la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation. Il est précisé au ch. 3.1.1 du rapport que les frais de garde à la charge des parents, qui sont nettement plus élevés en Suisse qu'à l'étranger, constituent l'un des principaux freins à la conciliation entre vie familiale et professionnelle ou formation. Les frais plus élevés que doivent payer les parents suisses ne s'expliquent pas par des coûts complets plus élevés, mais plutôt parce que la participation des pouvoirs publics est sensiblement plus basse en Suisse qu'à l'étranger. Dans son avis de droit du 25 octobre 2001, l'OFJ a montré que les mesures visant à améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation constituent des mesures destinées à protéger la famille au sens de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst. De telles mesures d'encouragement sont dans l'intérêt des deux sexes. L'OFJ a ajouté que les contributions de la Confédération à des institutions d'accueil extrafamilial pour la création de nouvelles places d'accueil qui sont prévues dans la LAAcc constituaient un soutien aux mesures destinées à protéger la famille au sens de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst. Une contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial participera également aux coûts de ces mesures destinées à protéger la famille. C'est pourquoi, tout comme les contributions de la Confédération destinées à la création de nouvelles places d'accueil prévues dans la LAAcc en vigueur, l'octroi de contributions fédérales pour les frais d'accueil extrafamilial supportés par les parents est un soutien aux mesures destinées à protéger la famille au sens de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst. Dans la mesure où la contribution financière prévue dans le projet de LSAcc ne sera plus destinée à l'institution d'accueil extrafamilial, mais aux parents qui doivent s'acquitter des frais facturés par cette dernière, elle leur offrira une marge de manœuvre supplémentaire dans le choix de l'institution.

### **8 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial en tant qu'allocation familiale au sens de l'art. 116, al. 2, Cst.**

D'après l'art. 4, al. 2, P-LSAcc, chaque enfant donne droit de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire à une contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour autant qu'il soit pris en charge dans un cadre institutionnel. Cette contribution fédérale a deux points communs avec les allocations familiales prévues dans la loi sur les allocations familiales (LAFam, RS 836.2) : d'une part, la contribution fédérale prévue dans le P-LSAcc est versée directement aux parents, mais non à une institution, tout comme l'allocation familiale au sens de la LAFam ; d'autre part, le P-LSAcc et la LAFam accordent un droit individuel des parents à une contribution. Cette analogie des deux textes justifie à nos yeux que l'on examine si la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial ne pourrait pas être assimilée à une allocation familiale au sens de l'art. 116, al. 2, Cst.

Conformément à l'art. 116, al. 2, Cst., la Confédération peut légiférer sur les allocations familiales. L'art. 116, al. 4, Cst. lui confère par ailleurs le droit de déclarer obligatoire l'affiliation à une caisse de compensation familiale, de manière générale ou pour certaines catégories de

personnes, et de faire dépendre ses prestations d'une juste contribution des cantons. L'OFJ s'est exprimé au sujet de la portée de l'art. 116, al. 2 et 4 Cst dans deux avis de droit adressés à l'Office fédéral des assurances sociales<sup>6</sup>. Il a déduit de cette norme de délégation de compétence que la Confédération dispose d'une compétence législative globale en matière d'allocations familiales. Cette opinion est partagée par les auteurs de doctrine<sup>7</sup>. Dans ses avis, l'OFJ a également ajouté que la notion d'allocations familiales n'était pas définie de manière définitive et qu'il serait envisageable de l'interpréter dans un sens plus large que ce qui se faisait auparavant. Par exemple, l'interprétation usuelle des allocations familiales qui figure dans la majorité des lois cantonales et dans la LAFam, consistant à les définir comme une contribution fixe par enfant, n'est pas contraignante ; des prestations couvrant les besoins des familles pourraient aussi être considérées comme des allocations familiales au sens de l'art. 116, al. 2, Cst. Selon l'OFJ, la Confédération aurait la compétence de régler les prestations couvrant les besoins des familles dans une loi ad hoc ou de les intégrer à une loi existante. La doctrine relève elle aussi que la Constitution ne contient pas de prescriptions matérielles en ce qui concerne la forme des allocations familiales<sup>8</sup>.

L'OFJ confirme sa position exprimée dans son avis de 2001. L'art. 116, al. 2, Cst. utilise la notion d'allocation familiale au sens large. Il s'agit de contributions financières directes aux parents servant à compenser une partie des frais leur incombant pour l'entretien de leurs enfants. Les contributions aux frais à la charge des parents prévues à l'art. 4, al. 2, P-LSAcc entrent dans cette définition.

Par ailleurs, l'OFJ rappelle que la Constitution ne contient pas d'exigences concernant la façon dont le législateur est appelé à régler les allocations familiales. La Constitution ne détermine pas comment le montant des allocations familiales doit être fixé. Par conséquent, tant les prestations octroyées sous conditions de ressources que les contributions forfaitaires sont autorisées. La contribution de la Confédération aux parents prévue dans le P-LSAcc n'est pas une prestation octroyée sous condition de ressources, car le montant prévu ne se détermine pas en fonction des besoins financiers des parents, mais il s'agit d'un montant forfaitaire calculé en fonction des coûts moyens de l'accueil extrafamilial. Cette solution s'inscrit dans le cadre des possibilités qu'offre l'art. 116, al. 2, Cst.

Cette disposition laisse aussi la liberté au législateur de décider d'octroyer les allocations à toutes les familles ou de les limiter à un groupe de personnes plus restreint<sup>9</sup>. Les forfaits visant à réduire les frais à la charge des parents relèvent de la deuxième option : en effet, les contributions prévues à l'art. 5 P-LSAcc ne s'adressent qu'aux parents qui assument les frais de l'accueil extrafamilial dans un cadre institutionnel.

En vertu de l'art. 116, al. 4, la Constitution prévoit que les allocations familiales sont financées suivant la conception des assurances sociales, c'est-à-dire sur le modèle actuel de la

---

<sup>6</sup> Avis de l'OFJ du 11 décembre 2001, JAAC 66.23 et avis de l'OFJ du 12 février 2003 ; JAAC 67.379

<sup>7</sup> Giovanni Biaggini, *Kommentar BV*, 2<sup>e</sup> édition, éd. Orell-Füssli 2017, art. 116 Cst. N 4 ; Thomas Gächter/Martina Filippo in : *Basler Kommentar*, éd. Helbing Lichtenhahn 2015, art. 116 Cst N 9 à 11 ; Luzius Mader/Marc Hürzeler, *St. Galler Kommentar*, 3<sup>e</sup> édition, 2014, art. 116 Cst. N 9

<sup>8</sup> Thomas Gächter/Martina Filippo in: *Basler Kommentar*, éd. Helbing Lichtenhahn 2015, art. 116 Cst. N 11 ; Luzius Mader/Marc Hürzeler, *St. Galler Kommentar*, 3<sup>e</sup> édition, 2014, art. 116 Cst. N 9 ; Stephanie Perrenoud, *CR-Cst.*, éd. Helbing Lichtenhahn 2021, art. 116 Cst N 17.

<sup>9</sup> Stephanie Perrenoud, *CR-Cst.*, éd. Helbing Lichtenhahn 2021, art. 116 Cst N 35.

caisse de compensation en matière d'allocations familiales. Ce mode de financement n'est qu'une possibilité, il n'est pas obligatoire. Par conséquent, le législateur est libre de prévoir que cette allocation familiale en particulier soit exclusivement financée par la caisse générale de la Confédération.

À première vue, on peut en conclure que les montants forfaitaires prévus par la Confédération pour réduire les frais à la charge des parents peuvent être considérés comme des allocations familiales au sens de l'art. 116, al. 2, Cst. même s'ils ne sont pas prévus dans la LA-Fam, mais dans une autre loi. Le nouvel instrument que constituent les contributions de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial du P-LSAcc dispose cependant d'une base constitutionnelle suffisante en l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup>, phrase, Cst, comme nous l'avons mentionné précédemment. Il n'est donc pas nécessaire de trancher ici définitivement la question de savoir si la notion d'allocation familiale devrait à l'avenir être interprétée de façon large dans la législation fédérale. La question de la base constitutionnelle devrait toutefois être examinée sous un autre angle si le P-LSAcc prévoyait d'allouer les contributions fédérales non seulement aux frais supportés par les parents dont l'enfant est accueilli dans un cadre institutionnel, mais aussi aux frais supportés par ceux qui font garder leur enfant à la maison par un particulier. Si la garde était entièrement organisée et financée par les parents, ce mode de garde n'entrerait à nos yeux pas dans la définition d'une mesure destinée à protéger la famille qui pourrait bénéficier d'une aide de la Confédération au sens de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst. Une contribution fédérale aux frais supportés par les parents organisant eux-mêmes la garde de leur enfant à domicile serait toutefois une contribution financière directe servant à compenser une partie des frais liés à l'entretien de leurs enfants telle que nous l'avons décrite ci-dessus, et pourrait donc être assimilée aux allocations familiales au sens large de l'art. 116, al. 2, Cst. Si l'on englobait ces contributions dans les allocations familiales au sens large, il serait également possible de prévoir des contributions pour ce mode de garde dans le P-LSAcc. La LSAcc devrait dans ce cas également se fonder sur l'art. 116, al. 2, Cst.

### **9 Aides financières globales aux cantons sur la base de conventions-programmes**

Les aides financières globales aux cantons sur la base de conventions-programmes prévues à l'art. 13, al. 1, P-LSAcc visent le développement de l'accueil extrafamilial. Elles peuvent servir d'une part à la création des places d'accueil extrafamilial pour enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour des enfants en situation de handicap afin de combler les lacunes de l'offre existante. D'autre part elles permettent également de soutenir des mesures cantonales visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial aux besoins des parents, en particulier en ce qui concerne l'élargissement et flexibilité des heures de prise en charge, tout comme des mesures visant l'amélioration des aspects pédagogiques et structurels des offres d'accueil extrafamilial. Les mesures de soutien visant le développement de l'accueil extrafamilial dans les cantons, prévues à l'art. 13, al. 1, P-LSAcc constituent de ce fait un soutien de la Confédération aux mesures cantonales destinées à protéger la famille au sens de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst.

### **10 Aides financières globales aux cantons visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance**

Dans le cadre de l'élaboration de la note d'information de l'OFAS à l'intention de la CSEC sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Aebischer 17.412, l'OFJ s'était prononcé sur la question de savoir si la Confédération disposait d'une compétence constitutionnelle dans le domaine de l'encouragement de la petite enfance. Il avait étudié la portée de l'art.

67, al. 2, Cst.<sup>10</sup>, qui attribue à la Confédération une compétence de soutien dans le domaine des activités extrascolaires des enfants et des jeunes et tire les conclusions exposées au paragraphe suivant.

L'art. 67, al. 2, Cst. parle d'enfants et de jeunes sans plus de précision quant à leur âge. Les auteurs de doctrine s'accordent à dire que l'art. 67 Cst porte sur le même domaine et s'adresse au même cercle de destinataires que l'art. 11, al. 1, Cst<sup>11</sup>. Toutes les personnes de moins de 18 ans sont titulaires des droits fondamentaux consacrés à l'art. 11 Cst. Le choix des deux termes d'« enfants » et de « jeunes » sert à souligner que la protection et l'encouragement doivent être adaptés en fonction de l'âge. Rien dans la teneur de l'article constitutionnel<sup>12</sup> ne restreint son champ d'application à des enfants ayant au moins atteint l'âge d'entrer à l'école enfantine, contrairement à ce qui est fait à l'art. 4, let. a de la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse en vigueur (LEEJ ; RS 446.1). L'emploi du terme « extra-scolaire » dans la Constitution ne permet pas de déduire que la compétence de soutien de la Confédération s'applique uniquement aux activités qui se déroulent en parallèle de l'école et concerne que les enfants en âge scolaire. Il convient d'abord de noter que les activités « extra-scolaires » au sens de la LEEJ concernent aussi les jeunes qui ont déjà achevé leur scolarité obligatoire. La tournure d'« activités extra-scolaires des enfants et des jeunes » utilisée à l'art. 67, al. 2, Cst. permet de marquer la délimitation entre la compétence fédérale et la souveraineté des cantons en matière scolaire. Il ne s'agit pas d'exclure les enfants qui ne sont pas encore en âge de scolarité obligatoire. Par conséquent, toutes les activités privées ou publiques organisées qui se déroulent en dehors de l'école, et qui ne relèvent pas de la compétence souveraine des cantons peuvent être considérées comme des activités « extra-scolaires ». La compétence de soutien prévue à l'art. 67, al. 2, Cst. permet donc à la Confédération d'allouer des aides financières globales aux cantons pour des mesures visant le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance, telles que les prévoit l'art. 13, al. 1, P-LSAcc.

## 11 Conclusion

Les conclusions de l'avis de droit de l'OFJ du 25 octobre 2001 relatives à la portée de l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase Cst. sont toujours d'actualité. Cette disposition octroie à la Confédération la compétence de soutenir les mesures destinées à protéger la famille. Les nouveaux instruments prévus dans le P-LSAcc pour améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation servent aussi à soutenir les mesures destinées à protéger la famille : les contributions de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants (art. 4, al. 2, P-LSAcc), les aides financières globales aux cantons pour la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial pour des enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour les enfants en situation de handicap, pour autant qu'elle serve à combler les lacunes dans l'offre d'accueil, et les aides financières globales

---

<sup>10</sup> Art. 67, al. 2, Cst. : En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes.

<sup>11</sup> Ruth Reusser / Kurt Lüscher in: St. Galler Kommentar, art. 11 Cst. N 11 et 12 ; Regula Gerber Jenni in : St. Galler Kommentar, art. 67 Cst. N 7 ; en ce sens, voir aussi Axel Tschentscher in : Basler Kommentar, art. 67 Cst. N 1 ss.

<sup>12</sup> Art. 4, let. a, LEEJ Les groupes cibles de la loi sont : tous les enfants et les jeunes domiciliés en Suisse, de l'âge d'entrée à l'école enfantine à l'âge de 25 ans.

pour le soutien de mesures cantonales visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial aux besoins des parents en matière d'élargissement et de flexibilité des heures de prise en charge ou visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil extrafamilial pour enfants sous ses aspects pédagogiques et structurels (art. 13, al. 1, P-LSAcc).

La compétence globale de la Confédération en matière d'allocations familiales et l'acception large du terme dans le libellé de l'art. 116, al. 2 et 4 Cst., qui ne prévoit pas de restrictions formelles ni matérielles, permettent d'assimiler les contributions financières directes visant à compenser une partie des frais supportés par les parents liés à l'entretien de leurs enfants à des allocations familiales.

La Constitution n'interdit pas de financer les allocations familiales en passant par le système des assurances sociales et elle ne contient aucune prescription concernant l'emplacement des dispositions légales relatives aux allocations familiales. Pour cette raison, il est à première vue possible de considérer les contributions fédérales aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial prévues à l'art. 4, al. 2, P-LSAcc comme étant des allocations familiales au sens de l'art. 116, al. 2, Cst. Puisque le nouvel instrument que constituent les contributions de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants du P-LSAcc dispose d'une base constitutionnelle suffisante en l'art. 116, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, Cst., il n'est pour le moment pas nécessaire de trancher définitivement la question de savoir si, à l'avenir, il faudra interpréter de façon large la notion d'allocations familiales dans la législation fédérale.

La compétence de soutien de la Confédération découle de l'art. 67, al. 2, Cst. en ce qui concerne l'octroi d'aides financières globales aux cantons pour des mesures visant le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance (art. 13, al. 2, P-LSAcc).