



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral des assurances sociales OFAS
Secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse

Etat actuel de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse

Rapport de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) à l'attention de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil National (CSEC-N)

Novembre 2014

Résumé

Le 12 mars 2007, la conseillère nationale Viola Amherd a déposé l'initiative parlementaire 07.402 « Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle », qui demande de compléter l'art. 67 de la Constitution fédérale par un alinéa 1^{bis} sur la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes.

La sous-commission « Protection de la jeunesse » de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a élaboré à ce sujet un projet d'acte ainsi qu'un rapport explicatif. Dans son avis du 21 août 2013 sur le projet d'acte et le rapport, le Conseil fédéral a rejeté la disposition constitutionnelle élaborée par la commission et proposé de ne pas entrer en matière, estimant qu'en l'absence d'une nécessité avérée de s'engager plus avant, il n'y a pas lieu de modifier la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

Le 29 août 2013, la CSEC-N a repris le traitement de l'objet et aussitôt suspendu les débats. Elle a chargé l'Office fédéral des assurances sociales de présenter d'ici à l'automne 2014 un rapport intermédiaire sur l'état actuel de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Le présent rapport fait état de la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons et montre comment celle-ci se concrétise en pratique pour les trois objectifs de la politique de l'enfance et de la jeunesse définis par le Conseil fédéral : l'encouragement, la protection et la participation des enfants et des jeunes. Une note sur les deux programmes nationaux de protection de la jeunesse et des observations sur la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant complètent le tableau.

Il est certes évident que la Confédération, les cantons, les villes et les communes déploient une multitude de mesures en faveur des enfants et des jeunes. Mais on ne dispose pas d'une vue d'ensemble permettant d'apprécier ces offres, leur utilisation et leur efficacité, ni au niveau de la Confédération ni à celui des cantons. Des outils permettant de combler ces lacunes d'information sont en cours d'élaboration à propos de secteurs particuliers comme le placement d'enfants en famille d'accueil.

Le rapport indique également que l'échange systématique d'informations entre la Confédération et les cantons et une collaboration institutionnelle entre les services de la Confédération compétents dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse n'en sont qu'à leurs débuts. La plateforme électronique qui sera mise en ligne en 2015 apportera sur ce point une contribution importante.

La structure fédéraliste de la Suisse explique l'aspect très hétérogène du tableau esquissé ici : la disponibilité et l'accessibilité des prestations varient très fortement d'un canton à l'autre, et les enfants et les jeunes ne sont pas soutenus avec la même intensité d'un endroit à l'autre. En revanche, la professionnalisation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte contribue à l'amélioration de la qualité du soutien octroyé.

La Confédération et les cantons évalueront ces prochaines années plusieurs mesures adoptées. Pour l'heure, il n'est pas possible de présenter des conclusions plus étayées.

Table des matières

1	Rappel de la situation et problématique.....	1
2	Objet et bases légales de la politique de l'enfance et de la jeunesse.....	3
2.1	Qu'entend-on par enfant et par jeune ?	3
2.2	Politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large et au sens strict	3
2.3	Bases juridiques de la politique de l'enfance et de la jeunesse.....	4
2.3.1	Bases en droit international	4
2.3.2	Dispositions constitutionnelles	5
2.3.3	Lois fédérales	6
2.3.3.1	Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse.....	6
2.3.3.2	Ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant.....	7
2.3.3.3	Protection de l'enfant dans le droit civil.....	7
2.3.3.4	Sélection d'autres bases juridiques au niveau fédéral	8
2.3.4	Législation cantonale.....	9
2.4	Répartition des tâches de la politique de l'enfance et de la jeunesse.....	10
3	Moyens d'ordonner la politique de l'enfance et de la jeunesse	12
3.1	Objectifs du Conseil fédéral dans la politique de l'enfance et de la jeunesse.....	12
3.2	Prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse	12
3.3	Plateforme électronique de la politique de l'enfance et de la jeunesse	13
4	Encouragement	15
4.1	Encouragement du développement et de l'autonomie	15
4.2	Prochaines activités de la Confédération	16
5	Protection.....	17
5.1	Accueil extrafamilial et parascolaire des enfants.....	17
5.2	Conseil et soutien aux enfants et aux jeunes.....	18
5.3	Travail social en milieu scolaire	18
5.4	Accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie	19
5.5	Placement en institution.....	19
5.6	Placement en famille d'accueil.....	20
5.7	Enquête et gestion par cas	20
5.8	Prochaines activités de la Confédération	21
5.9	Programmes nationaux de protection de la jeunesse	22
5.9.1	Jeunes et violence	22
5.9.2	Jeunes et médias	23
5.9.2.1	Activités régulatrices dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse face aux médias	24
5.9.2.2	Activités éducatives dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse face aux médias	25

6	Participation	27
6.1	Droit d’être entendu dans le cadre des procédures judiciaires et administratives.....	27
6.2	Projets à caractère général encourageant la participation	28
6.3	Projets de participation politique	29
6.4	Session fédérale et parlements cantonaux des jeunes	29
6.5	Prochaines activités de la Confédération	30
7	Mise en œuvre de la Convention de l’ONU relative aux droits de l’enfant	31
7.1	Procédure de rapport obligatoire et processus de ratification du troisième protocole ..	31
7.2	Tâches générales de mise en œuvre (art. 4 et 42 CDE)	32
7.3	Prochaines activités de la Confédération	32
8	Conclusion	34
9	Bibliographie	35

Abréviations

AFAJ	Association faïtière suisse pour l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert
CC	Code civil
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDE	Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant
CDS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
ch.	Chiffre ou chiffre marginal
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales
COPMA	Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes
CP	Code pénal
CPC	Code de procédure civile
CPP	Code de procédure pénale
CPEAJ	Conférence suisse des responsables cantonaux de la protection de l'enfance et de l'aide à la jeunesse
CPEJ	Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse
CSAJ	Conseil suisse des activités de jeunesse
Cst.	Constitution fédérale
DPMIn	Droit pénal des mineurs
FSPJ	Fédération suisse des parlements des jeunes
LAS	Loi fédérale en matière d'assistance
LAVI	Loi sur l'aide aux victimes
LCAI	Loi sur le commerce de l'alcool
LEEJ	Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LSu	Loi sur les subventions
LTr	Loi sur le travail
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OLT 5	Ordonnance sur la protection des jeunes travailleurs
ONU	Organisation des Nations Unies
OPE	Ordonnance sur le placement d'enfants
PNA	Programme national alcool
PPMin	Procédure pénale applicable aux mineurs

1 Rappel de la situation et problématique

La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse est conçue comme une tâche transversale typique, assumée par la Confédération, les cantons et les communes. La compétence en la matière incombe fondamentalement aux cantons, la Confédération ne pouvant intervenir qu'à titre subsidiaire. Le 12 mars 2007, afin de permettre à la Confédération de légiférer en la matière, la conseillère nationale Viola Amherd a déposé l'initiative parlementaire « Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle » (07.402), qui demande de compléter l'art. 67 de la Constitution fédérale (Cst.) par un alinéa 1^{bis} sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes.

La sous-commission « Protection de la jeunesse » de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a élaboré à ce sujet un projet d'acte ainsi qu'un rapport explicatif, mis en consultation. L'évaluation de la consultation a fait apparaître des résultats hétérogènes : une légère majorité des cantons s'est exprimée contre la disposition constitutionnelle, tandis que les partis l'ont approuvée pour l'essentiel et l'ensemble des organisations spécialisées et organisations faitières l'ont approuvée intégralement. Tant l'Association des communes suisses que l'Union des villes suisses, dont les membres sont les principaux acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse, soutiennent les efforts visant une coordination à l'échelle nationale et la fixation de principes fondamentaux.

Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, la CSEC-N a adopté le 28 mai 2013 le projet d'acte et le rapport¹.

La CSEC-N propose de compléter l'art. 67 Cst. comme suit :

Art. 67 Encouragement des enfants et des jeunes

¹ La Confédération et les cantons mènent une politique active de l'enfance et de la jeunesse. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes.

^{1bis} La Confédération peut fixer les principes applicables à l'encouragement et à la protection des enfants et des jeunes, de même qu'à leur participation à la vie politique et sociale.

Dans son avis du 21 août 2013 sur le projet d'acte et le rapport, le Conseil fédéral a rejeté la disposition constitutionnelle élaborée par la commission et proposé de ne pas entrer en matière, estimant qu'en l'absence d'une nécessité avérée de s'engager plus avant, il n'y a pas lieu de modifier la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

Le 29 août 2013, la CSEC-N a repris le traitement de l'objet et aussitôt suspendu les débats. Elle a chargé l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) de présenter d'ici à l'automne 2014 un rapport intermédiaire sur l'état actuel de la politique de l'enfance et de la jeunesse afin de montrer comment l'interaction entre la Confédération et les cantons se concrétise dans la législation et en pratique.

¹ FF 2013 5651

Le présent rapport devait traiter les questions suivantes :

1. Comment se présente la répartition des tâches dans la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ?
2. Quelles sont les tâches assumées respectivement par la Confédération et par les cantons, et quelles sont celles qu'ils assument ensemble ?
3. Quels développements sont prévus au niveau de la Confédération ?

La première partie du rapport présente une vue d'ensemble des bases de la politique de l'enfance et de la jeunesse, en droit international et dans la Constitution fédérale. Elle passe brièvement en revue les formes de collaboration horizontale et verticale qui existent dans les activités législatives de la Confédération et des cantons.

La deuxième partie est consacrée aux différents domaines d'intervention de la politique de l'enfance et de la jeunesse : prestations de base de l'aide aux enfants et aux jeunes, encouragement et protection, programmes nationaux de protection de la jeunesse, participation des enfants et des jeunes et application des dispositions de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE). Elle décrit les activités actuelles de la Confédération et des cantons et évoque les travaux envisagés à l'avenir.

Ce rapport intermédiaire donne un aperçu de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse, en en présentant les différentes facettes de la manière la plus complète possible. Cependant, un tel tableau est nécessairement non exhaustif. En effet, les données disponibles sont très lacunaires, voire rudimentaires (par ex. sur les éléments tels que nombre, type et efficacité des offres d'encouragement, nombre de placements dans des familles d'accueil, situation des enfants victimes de maltraitance psychologique ou physique, ou d'abus sexuel, droit d'être entendu, etc.). En outre, l'échange systématique d'informations entre cantons, et entre Confédération et cantons n'en est qu'à ses débuts. La situation est similaire pour la coordination des différents services de la Confédération compétents pour les questions de l'enfance et de la jeunesse. Enfin, l'état des lieux ne sera pas complet tant qu'il ne traitera pas de la politique de l'enfance et de la jeunesse menée par les villes, les communes et les organisations non gouvernementales (ONG).

2 Objet et bases légales de la politique de l'enfance et de la jeunesse

La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse est régie par une pluralité de bases légales. Afin de faciliter l'acquisition d'une vision d'ensemble, il est nécessaire de définir d'abord les notions d'enfant et de jeune (2.1), ainsi que d'expliquer ce que l'on entend par politique de l'enfance et de la jeunesse dans un sens large et dans un sens strict (2.2). La section 2.3 présentera ensuite le cadre légal d'ensemble aux différents niveaux impliqués.

2.1 Qu'entend-on par enfant et par jeune ?

Les termes « enfant » et « jeune » font l'objet de différentes définitions dans l'ordre juridique suisse. Au sens du droit civil, une personne devient majeure lorsqu'elle a 18 ans, et elle est considérée comme un enfant jusqu'à cet âge. La CDE utilise le terme « enfant » dans le même sens. Le droit civil ne connaît pas la notion de « jeune ».

Le droit pénal, en revanche, fait la distinction entre enfant et jeune. Pour le droit pénal des mineurs, l'enfance s'étend jusqu'à l'âge de 10 ans (art. 4 du droit pénal des mineurs, DPMin)² et la jeunesse va de 10 à 18 ans (art. 3, al. 1, du droit pénal des mineurs, DPMin). Quant aux jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans, le code pénal (CP)³ prévoit pour eux des dispositions spécifiques : ils peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'une mesure spécifique (art. 61 CP).

Dans le droit constitutionnel et le droit administratif, les termes « enfant » et « jeune » sont plusieurs fois utilisés sans indication précise de la tranche d'âge concernée, comme à l'art. 11 Cst. Souvent, il s'agit simplement de la minorité au sens du code civil (CC)⁴. Dans la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ)⁵, par contre, la notion de « jeune » s'étend jusqu'à l'âge de 25 ans. Dans les ordres juridiques cantonaux, les définitions sont également très hétérogènes. Certains cantons définissent les enfants comme des personnes âgées de moins de 18 ans et les jeunes comme âgés de 18 à 25 ans (VS, NE, JU), d'autres cantons parlent d'enfants et de jeunes jusqu'à 25 ans (OW, FR). Pour le canton de Bâle-Ville, les enfants et les jeunes forment la catégorie des personnes âgées de moins de 18 ans.

Selon le domaine du droit et la norme applicable, il existe donc différentes acceptions des termes « enfant » et « jeune ». Si la majorité au sens du droit civil constitue une sorte de charnière en ce qu'elle est une limite inférieure, la tranche de 18 à 25 ans fait l'objet de normes très différentes.

2.2 Politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large et au sens strict

Les enfants et les jeunes sont touchés par de très nombreux processus politiques et législatifs. Dans certains domaines, ils se trouvent au centre du processus, dans d'autres, ils ne sont qu'un groupe cible parmi de nombreux autres⁶.

² RS 311.1

³ RS 311.0

⁴ RS 210

⁵ RS 446.1

⁶ Cf. Conseil fédéral 2008 : 5 ; Conseil fédéral 2012a : 8

Dans son **acception large**, la **politique de l'enfance et de la jeunesse** prend en compte le fait que les conditions de vie des enfants et des jeunes sont influencées par une multiplicité de facteurs qui sont du ressort de divers domaines politiques à différents niveaux de l'Etat et qui concernent toutes les tranches d'âges. Il faut mentionner ici la politique de la famille – qui vise à soutenir et à encourager les familles au moyen de prestations financières et non financières, comme les allocations familiales, les déductions d'impôts, les bourses ou les prestations de conseil –, mais aussi la politique sociale, qui se consacre notamment à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, notamment à l'aide des assurances sociales, de l'aide sociale et d'autres prestations cantonales octroyées sous condition de ressources. Les politiques de la formation, du marché du travail, de l'aménagement du territoire, de la santé, de l'intégration et de l'égalité notamment sont aussi des domaines importants pour les questions liées à l'enfance et à la jeunesse. La politique de l'enfance et de la jeunesse a ici pour tâche transversale de faire valoir, au sein d'autres domaines politiques existants, les perspectives, les souhaits et les besoins des enfants et des jeunes.

En revanche, la **politique de l'enfance et de la jeunesse comprise dans un sens plus strict** vise à encourager les enfants et les jeunes, à les protéger dans les situations où cela est nécessaire et à permettre leur participation à la vie politique et sociale. Elle a alors pour objectifs tout particulièrement l'encouragement général et précoce des enfants et des jeunes, le renforcement de leurs ressources et de celles de leur environnement, et de leur faciliter, à eux et aux familles, l'accès aux offres de prévention.

Le présent rapport intermédiaire porte principalement sur la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict, du fait que les objectifs relatifs à l'encouragement, à la protection et à la participation sont au cœur de la modification constitutionnelle proposée. Il aborde certains aspects de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large, dans les cas où des questions de répartition des compétences jouent un rôle particulier ou lorsqu'il est nécessaire de discuter des interfaces entre acteurs afin de mieux comprendre la mise en œuvre de la législation. Mais il ne traite pas de la politique de la formation, même s'il est indéniable que les enfants et les jeunes y occupent une place centrale et que leur encouragement en constitue l'un des principaux objectifs. En effet, la politique de l'enfance et de la jeunesse et la politique de la formation se sont historiquement constituées en tant que domaines politiques distincts, et l'initiative de la conseillère nationale Viola Amherd ne porte pas sur la politique de la formation.

2.3 Bases juridiques de la politique de l'enfance et de la jeunesse

La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse s'appuie à la fois sur le droit international et sur le droit interne. Les cantons disposent d'une compétence intégrale pour légiférer, tandis que la Confédération ne peut agir que dans le cadre des compétences qui lui sont conférées par la Constitution. Les sections qui suivent présentent une vue d'ensemble du cadre juridique. Ce cadre sera illustré et approfondi par la description des actions et mesures de la politique de l'enfance et de la jeunesse aux chapitres 3 à 7.

2.3.1 Bases en droit international

En droit international, les bases de la politique de l'enfance et de la jeunesse se trouvent dans la CDE et dans les Pactes de l'ONU (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁷). La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁸, quant à elle, ne comprend aucune disposi-

⁷ RS 0.103.1 ;RS 0.103.2

⁸ RS 0.101

tion spécifique sur les enfants et les jeunes : les droits qu'elle définit bénéficient à toute personne, et par conséquent aussi aux enfants et aux jeunes. La CDE accorde aux enfants et aux jeunes jusqu'à 18 ans les droits spécifiques à la protection, à l'encouragement et à la participation. Les Etats parties se fixent pour objectif de garantir aux enfants protection et soutien afin que ceux-ci puissent épanouir leur personnalité de manière complète et harmonieuse⁹. Ils reconnaissent l'enfant comme un sujet de droit dont « l'intérêt supérieur doit être une considération primordiale » (art. 3 CDE). La CDE fixe des tâches de mise en œuvre à caractère général, comme la sensibilisation au contenu de la Convention (art. 42)¹⁰, et des garanties individuelles réglementant les différents domaines de la vie de l'enfant. Si certaines de ces garanties, comme le droit d'être entendu (art. 12), sont formulées d'une manière suffisamment concrète pour donner à l'enfant, dans certaines circonstances, la possibilité de défendre ledit droit en justice¹¹, de nombreuses dispositions ont le caractère propre aux objectifs de politique sociale.

Le Pacte international de l'ONU relatif aux droits économiques, sociaux et culturels comprend différents droits et garanties, tels que la protection contre l'exploitation économique et sociale ou des limites d'âge applicables au travail salarié. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit les droits de l'homme au sens classique (liberté personnelle, liberté d'opinion, etc.), qui sont pour la plupart immédiatement applicables.

2.3.2 Dispositions constitutionnelles

La Constitution fédérale comprend plusieurs normes de politique de l'enfance et de la jeunesse. A son art. 8, al. 1, elle dispose que tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Ce principe d'égalité s'applique donc également à tous les enfants et les jeunes, indépendamment de leur âge. En vertu du principe d'égalité, des situations semblables doivent être traitées semblablement et des situations différentes doivent être traitées différemment (égalité de traitement relative)¹². En Suisse, les enfants et les jeunes grandissent dans des environnements sociaux différents. Toutefois, ce fait n'enfreint pas le principe d'égalité, dans la mesure où aucun enfant ni aucun jeune ne se voient privés de droits fondamentaux que leur confèrent la Constitution ou le droit international (par ex. le droit à l'éducation). Concrètement, seul est concerné en la matière le droit d'être entendu prévu par l'art. 12 CDE.

Dans son message relatif à la LEEJ, le Conseil fédéral souligne qu'il est nécessaire de garantir un accès sans discrimination à l'éducation et à la formation pour tous les jeunes qualifiés et d'offrir aux jeunes défavorisés les mêmes chances qu'aux autres. Il indique en outre qu'il faut donner à tous les enfants et les jeunes l'accès aux activités de jeunesse extrascolaires¹³.

L'art. 11 Cst. énonce le droit fondamental des enfants et des jeunes à la protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement. Il fait par là même du bien-être de l'enfant au sens large un principe constitutionnel et invite les autorités compétentes à prendre en considération les besoins de protection particuliers des enfants et des jeunes¹⁴. La protection et l'encouragement des familles, des enfants et des jeunes, ainsi que le soutien des enfants et des jeunes dans leur formation initiale et leur formation continue (art. 41, al.1, let c, f et g, Cst.) fixent des objectifs pour l'Etat qui ne peuvent pas être invoqués en justice (cf. art. 41, al. 4, Cst.) et que la Confédération et les cantons mettent en œuvre dans le cadre de leurs compétences respectives.

⁹ Cf. préambule de la Convention relative aux droits de l'enfant ; FF 1994 V 11

¹⁰ Biaggini 2001 : 28

¹¹ ATF 124 III 90

¹² Exceptions : le droit de vote actif et passif, ainsi que l'égalité de traitement entre homme et femme (égalité de traitement absolue)

¹³ Cf. message relatif à la LEEJ : FF 2010 6208 et 6232

¹⁴ ATF 132 III 359 consid. 4.4.2 ; ATF 126 II 377 consid. 5d

L'art. 67 Cst. charge la Confédération et les cantons de tenir compte des besoins propres aux enfants et aux jeunes. Il attribue de plus à la Confédération la compétence (facultative) de prendre des mesures visant à « favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes ». Ces mesures peuvent notamment être des aides financières versées pour soutenir des activités extrascolaires, ou encore des mesures d'encouragement à développer les compétences des organes spécialisés mis en place par des particuliers ou des cantons. En prenant ces mesures, la Confédération fait usage de l'intégralité des compétences que lui octroie la Constitution. Vu les limites constitutionnelles actuelles, elle ne peut pas assumer un rôle de coordination ou même de pilotage. Son intervention est donc subsidiaire¹⁵.

2.3.3 Lois fédérales

Malgré les limites étroites imposées par la Constitution, le droit fédéral comprend quelques actes qui concernent des domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse. L'influence la plus grande de la législation fédérale est due à la compétence générale de droit civil (CC) dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse. Ces principes sont complétés par la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse ainsi que par quelques dispositions contenues dans des actes juridiques dont les enfants et les jeunes ne sont pas le groupe cible principal (cf. les développements concernant la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large et au sens strict à la section 2.2).

2.3.3.1 Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse

La loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Fondée sur l'art. 67, al. 2, Cst., elle encourage, d'une part, les organisations particulières et les associations faitières responsables d'activités extrascolaires, c'est-à-dire d'activités associatives et d'animation en milieu ouvert. Elle soutient, d'autre part, la formation et le perfectionnement dispensés en vue de l'exercice d'une fonction de direction au sein d'organisations de jeunesse, et les organismes privés et publics à l'origine de projets pouvant servir de modèle ou encourageant la participation des jeunes.

L'objectif poursuivi par la Confédération en vertu de la LEEJ est de « renforcer le potentiel intégrateur et préventif de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse », et « de renforcer la promotion des activités extrascolaires en milieu ouvert (...) et novatrices » proposées aux enfants et aux jeunes¹⁶. A cette fin, le Conseil fédéral peut lier l'octroi d'aides financières à la prise en compte de thématiques et au respect d'objectifs définis, notamment pour des projets pouvant servir de modèle ou encourageant la participation des jeunes (art. 8). Le même principe s'applique aux aides financières pour la formation et le perfectionnement (art. 9), à celles accordées aux cantons et aux communes pour des projets ayant valeur de modèle (art. 11) et au financement incitatif en faveur de la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse (art. 26) ; dans ce dernier cas, les contrats conclus avec les organismes ou les autorités prévoient que la Confédération et les cantons fixent conjointement les priorités et les objectifs.

Limité aux huit années qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, le financement incitatif des programmes cantonaux visant à constituer et à développer la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les domaines de l'encouragement, de la protection et de la participation permet à la Confédération de soutenir les cantons dans leurs efforts de développement stratégique dans ce domaine.

¹⁵ Pour une présentation complète, voir Conseil fédéral 2012a : 7 s. ; CSEC-N 2013 : 7 s.

¹⁶ Cf. Message relatif à la LEEJ : FF **2010**, 6199 et 6215.

La LEEJ porte également sur l'échange d'informations et d'expériences avec les cantons et avec d'autres acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse, et sur la coordination des services fédéraux compétents.

Enfin, la LEEJ règle le domaine de compétence de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) instituée par le Conseil fédéral. La CFEJ doit notamment conseiller le Conseil fédéral en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, observer la situation de la jeunesse et, au besoin, proposer des mesures, ainsi que sensibiliser l'opinion publique aux attentes et aux besoins des enfants et des jeunes.

2.3.3.2 Ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant

Entrée en vigueur le 1^{er} août 2010 en application de l'art. 386 CP, l'ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant¹⁷ donne à la Confédération la possibilité de prendre elle-même des mesures ou de soutenir les mesures prises par des tiers afin d'empêcher des délits et de prévenir la criminalité. Cette approche préventive doit être étroitement liée à la matière criminelle, et les mesures prises doivent présenter un lien suffisamment important avec ce domaine. Malgré l'importante marge d'intervention qui caractérise cette disposition, l'art. 386 CP n'offre donc pas une base légale suffisante pour mettre en œuvre des mesures de protection des enfants et des jeunes et de renforcement des droits de l'enfant¹⁸. Cela restreint considérablement le champ d'application, notamment dans le domaine des droits de l'enfant, où seuls les art. 19 (protection contre la violence, les mauvais traitements et l'abandon) et 34 CDE (protection contre l'exploitation et la violence sexuelles) permettent d'établir un lien suffisant avec le droit pénal. En outre, cette ordonnance ne permet pas d'agir sur des domaines de prévention importants, comme le suicide chez les jeunes, du fait que le suicide n'est pas un acte puni pénalement. Il n'en reste pas moins que cette ordonnance constitue la base légale des deux programmes nationaux, « Jeunes et violence » et « Jeunes et médias ».

Par ailleurs, cette ordonnance donne à la Confédération la possibilité d'accorder des aides financières, au titre de la protection des enfants et du renforcement des droits de l'enfant, à des organisations privées à but non lucratif, pour la mise en œuvre à l'échelle nationale ou la transposition dans un autre lieu de programmes, d'activités régulières et de projets réalisables sans l'implication de la structure administrative du canton ou de la commune de l'endroit¹⁹.

2.3.3.3 Protection de l'enfant dans le droit civil

La protection de l'enfant dans le droit civil est réglementée dans le code civil et comprend des dispositions du droit de la protection de la famille, de l'enfant et de l'adulte. Le droit d'intervention de l'Etat en matière de protection de l'enfant dans le droit civil est déterminé de manière exhaustive au niveau fédéral, et l'exécution en incombe aux cantons.

La récente révision du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013²⁰. Jusque-là, les cantons organisaient les autorités compétentes différemment, du point de vue tant du contenu que du personnel²¹. La révision a instauré une autorité spécialisée pour toutes les affaires civiles, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, dont l'organisation reste toutefois du ressort des cantons. Cette harmonisation a permis de

¹⁷ RS 311.039.1

¹⁸ Cf. Conseil fédéral 2008 : 16

¹⁹ Détails dans Conseil fédéral 2012a : 47 ; CSEC-N 2013 : 12

²⁰ Détails dans Conseil fédéral 2012a : 35 s. ; CSEC-N 2013 : 12

²¹ Par ex. les tribunaux, les préfets ou encore les anciennes autorités de tutelle

répondre à l'exigence de professionnalisation et d'interdisciplinarité, largement reconnue comme un besoin. En outre, la plupart des autorités mises en place par les cantons ont désormais compétence sur des régions d'importance adéquate²². Le Conseil fédéral a justifié cette mesure en invoquant les problèmes sociaux de plus en plus complexes et les exigences élevées en matière de professionnalisme auxquelles est confrontée une autorité spécialisée²³.

Les art. 440 à 442 CC régissent la mise en place de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. Ces trois articles sont conçus comme une législation fondamentale : la Confédération définit comme obligatoires un nombre limité de principes formulés d'une manière relativement générale, laissant ainsi aux cantons la plus grande latitude possible pour la mise en œuvre. Cela permet de respecter la spécificité des situations cantonales et de mettre en œuvre des solutions souples.

L'art. 317 CC invite les cantons à assurer, par des dispositions appropriées, une collaboration efficace des autorités et services chargés des mesures de droit civil pour la protection de l'enfant, du droit pénal des mineurs et des autres formes d'aide à la jeunesse. Tous les cantons n'ont pas encore mis en œuvre ce principe, car sa formulation imprécise (« par des dispositions appropriées ») donne lieu à des interprétations très différentes²⁴. Seule une moitié des cantons a adopté des bases légales spécifiques en la matière. L'art. 317 CC trouve son pendant à l'art. 20 DPMIn, qui dispose que l'autorité pénale des mineurs est tenue de collaborer dans chaque cas individuel avec l'autorité civile et, si nécessaire, de coordonner leur travail.

2.3.3.4 Sélection d'autres bases juridiques au niveau fédéral

Plusieurs dispositions insérées dans d'autres actes de la législation fédérale concernent les enfants et les jeunes. Comme ces actes ne relèvent pas de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict, cette section n'en présente qu'une sélection.

Un premier exemple est fourni par la loi sur le travail (LTr)²⁵ et l'ordonnance sur la protection des jeunes travailleurs (OLT 5)²⁶, dont certains articles réglementent la protection des enfants et des jeunes dans le contexte professionnel, par exemple pour ce qui concerne la durée du travail et des pauses. La compétence législative en la matière incombe à la Confédération et la surveillance, aux cantons. Ce modèle de répartition a montré son efficacité.

En vertu de l'art. 118 Cst., la Confédération a la possibilité de prendre des mesures de protection de la santé ; elle a donc compétence notamment pour ce qui concerne la fixation de limites en matière de publicité et de vente de tabac et de boissons alcoolisées. La nouvelle loi sur le tabac est actuellement en discussion, et l'Assemblée fédérale est en train de réviser la législation sur l'alcool.

Les jeunes sont concernés par ces lois pour ce qui touche l'âge minimum auquel l'achat de ces produits est autorisé, ou les mesures de prévention visant des groupes spécifiques, comme le Programme national alcool (PNA)²⁷, dont la direction stratégique est assumée par la Confédération et la CDS. Le programme vise à mettre en place une politique cohérente en matière d'alcool et à endiguer les problèmes de consommation excessive et d'alcoolisme au niveau de la Confédération et des cantons. Il comprend notamment deux axes fondamen-

²² Exceptions en Valais et au Tessin, dont les districts comprennent moins de 10 000 habitants et présentent par conséquent des nombres de cas plus modestes.

²³ Cf. message concernant la révision du code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation) du 28 juin 2006, FF **2006** 6705 s.

²⁴ Cf. CSEC-N 2013 : 17

²⁵ RS **822.11**

²⁶ RS **822.115**

²⁷ www.ofsp.admin.ch > Thèmes > Alcool, tabac, drogues, Monitoring des addictions > Alcool > Programme national alcool

taux : la protection de la jeunesse et la régulation du marché. Entre 2008 et 2012, des formations pour le personnel de vente, un guide national pour les achats-tests et des achats-tests systématiques pour améliorer l'exécution de la législation ont permis de renforcer la protection de la jeunesse. Entre 2013 et 2016, l'accent porte sur la sensibilisation à la vulnérabilité particulière des enfants et des jeunes face aux boissons alcoolisées.

La loi sur l'asile comprend également des passages concernant les enfants et les jeunes, notamment pour ce qui est du droit d'être entendu ou du déroulement de la procédure applicable aux demandeurs d'asile mineurs non accompagnés.

2.3.4 Législation cantonale

Dans le cadre de leurs attributions, les cantons possèdent une compétence générale en matière législative. Ils ont donc le droit d'adopter leurs propres lois, sous réserve que celles-ci soient compatibles avec le droit fédéral²⁸. En ce qui concerne la politique de l'enfance et de la jeunesse, les domaines où ils peuvent légiférer sont notamment²⁹ :

- l'organisation de la politique de l'enfance et de la jeunesse ;
- la définition des objectifs et des tâches de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ;
- l'encouragement, la protection et la participation conçus comme objectifs de la politique de l'enfance et de la jeunesse ;
- les questions de coordination ;
- les questions de procédure ;
- les commissions de la jeunesse ;
- la détermination des aides financières.

Les cantons utilisent cette marge de manœuvre différemment les uns des autres : six cantons ont une législation propre, adoptée par leur parlement, qui couvre l'ensemble de cette politique (BS, FR, JU, OW, VD et VS). Bâle-Ville révisé actuellement sa loi sur l'aide à la jeunesse ; il disposera ainsi de la loi cantonale la plus moderne et la plus complète de Suisse en matière d'enfance et de jeunesse. Le canton d'Obwald a ceci de remarquable que son corpus législatif est modeste, mais régleme tous les domaines importants. Trois autres cantons (BS, FR et JU) régleme les dispositions d'exécution portant notamment sur l'organisation et les tâches des commissions de la jeunesse par voie d'ordonnances.

Dans un deuxième groupe, qui rassemble cinq cantons (BE, GE, NE, TI et ZH), la politique de l'enfance et de la jeunesse ne couvre pas certains domaines ou des domaines ne font pas l'objet d'actes législatifs en tant que tels. Genève et Zurich ont principalement adopté des lois d'organisation qui ne décrivent que ponctuellement les prestations de l'Etat. Neuchâtel se limite principalement à l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse. Quant au canton de Berne, il ne dispose pas d'une loi en la matière, mais son Conseil d'Etat a adopté, en se fondant sur la loi sur l'aide sociale, une ordonnance qui régleme l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse sur le plan matériel d'une manière similaire à Neuchâtel.

Un autre groupe est formé de cinq cantons qui régleme des domaines spécifiques sous la forme de principes définis dans leurs lois sur l'aide sociale. Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris ont des normes identiques : ils coordonnent l'aide à la jeunesse, et peuvent octroyer des aides financières pour les activités de jeunesse et l'aide à la jeunesse organisées par des acteurs privés. Le canton d'Argovie ne régleme que le versement des aides financières communales pour les activités de jeunesse extrascolaires ; Soleure gère une antenne de coordination pour les questions de jeunesse et fixe une règle de compétence à l'intention des communes au sujet de l'encouragement des activités de jeunesse.

²⁸ Tschannen 2011 : § 16 ch. 3

²⁹ N'est pas prise en compte ici, en raison de sa spécificité, la législation sur l'aide à la jeunesse en internat.

Trois autres cantons règlent la politique de l'enfance et de la jeunesse au moyen de normes sommaires insérées dans leurs lois d'application du code civil (LU, SH et SG). Tous trois traitent exclusivement l'obligation de collaborer qui ressort l'art. 317 CC.

Les sept cantons restants (AR, BL, GR, NW, TG, UR, ZG) ne disposent d'aucune législation en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

Moins de la moitié des cantons ont donc une législation qui règle leur politique de l'enfance et de la jeunesse ou en fixe l'organisation et les procédures³⁰.

2.4 Répartition des tâches de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Le fédéralisme coopératif pratiqué en Suisse comprend toutes les formes de collaboration entre cantons et entre Confédération et cantons. Cette collaboration peut se dérouler sur une base volontaire ou s'insérer dans une norme du droit fédéral³¹, en l'occurrence les art. 3 et 42 Cst. Le fondement de ce système défini de manière exhaustive est le principe de subsidiarité.

Selon la forme de collaboration, on distingue :

- la collaboration intercantonale (fédéralisme coopératif horizontal) et
- la compétence législative limitée aux principes (fédéralisme coopératif vertical).

Assez tôt dans l'histoire du pays, certaines tâches cantonales ne purent plus être menées à bien ou dépassèrent, par leur complexité, les capacités des cantons. Les phénomènes sociaux tels que la pauvreté, la violence, les dépendances ou l'usage problématique des médias ont nécessité une série de mesures à l'échelle régionale, nationale, voire internationale. Pour faire face à cette situation, les cantons ont recouru aux concordats (conventions inter-cantonales), pour régler plusieurs domaines : institutions sociales, bourses d'études, éducation spécialisée, HarmoS, hooliganisme ou formation universitaire. L'avantage de ces conventions est qu'elles permettent aux cantons d'assumer en commun des missions publiques et d'harmoniser leurs ordres juridiques.

Les recommandations des conférences cantonales préservent davantage l'autonomie des cantons. N'ayant pas de caractère obligatoire, elles ont pour fonction de produire un effet d'harmonisation et de stimuler les débats politiques et les discussions entre spécialistes³². Les recommandations de la CDAS en matière d'encouragement des enfants et des jeunes ou d'accueil extrafamilial pour la petite enfance, les recommandations de la COPMA au sujet de la protection des enfants en vertu du droit civil, ou les celles relatives aux plans de protection des jeunes lors de manifestations en sont de bons exemples.

De même, les conférences cantonales jouent un rôle important. Dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse, la CDAS soutient et coordonne la politique sociale des cantons. Elle représente les intérêts des cantons en la matière vis-à-vis du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, du Parlement et du public³³. Ses deux conférences spécialisées, la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ) et la Conférence suisse des responsables cantonaux de la protection de l'enfance et de l'aide à la jeunesse (CPEAJ), encouragent les échanges entre spécialistes et entretiennent des contacts avec le secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse de l'OFAS.

³⁰ Frossard (2003 :115) a déjà mentionné ce fait il y a onze ans.

³¹ Cf. Häfelin / Haller / Keller 2012 : ch. 1242

³² Cf. www.cdip.ch > Documentation > Recommandations de la CDIP

³³ www.sodk.ch/français

Le fédéralisme coopératif vertical désigne la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le cadre des compétences qui leur sont respectivement conférées par la Constitution. Cette volonté de solidarité et de partenariat est inscrite à l'art. 44 Cst. Le fédéralisme doit être conçu comme une forme permettant le dialogue et la coopération³⁴.

La compétence législative limitée aux principes est située à mi-chemin entre les domaines de compétences exclusifs de la Confédération et des cantons. D'un point de vue structurel, elle représente un équivalent aux concordats qui caractérisent le fédéralisme coopératif horizontal. La compétence législative limitée aux principes donne à la Confédération la possibilité d'intervenir dans un domaine déterminé, sur le plan des règles, dans le but d'y insuffler une harmonisation à l'échelle nationale³⁵. Les cantons conservent un pouvoir réglementaire à la fois large et détaillé, et ils ne sont donc pas privés de leur autonomie.

Dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse, le fédéralisme coopératif vertical occupe une place secondaire. Un exemple en est donné par les art. 440 à 442 CC présentés à la section 2.3.3.3, qui instituent l'autorité de protection de l'enfant par une disposition de principe (art. 440, al. 3, CC).

³⁴ Cf. Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 210

³⁵ Tschannen 2011 : § 20, ch. 37

3 Moyens d'ordonner la politique de l'enfance et de la jeunesse

Dans le cadre juridique présenté au chapitre 2, la Confédération, les cantons, les villes, les communes et des organisations privées mettent en œuvre une large gamme de prestations à l'intention des enfants et des jeunes. Toutefois, la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ne connaît pas encore de classement systématique permettant de regrouper ces activités. Cela dit, les objectifs définis, les « prestations de base » de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et les informations publiées sur la plateforme électronique de l'OFAS permettent de relever des axes susceptibles de servir de base au découpage des chapitres 4 à 7 du présent rapport. Aussi ces trois approches permettant de classer les prestations doivent-elles être brièvement présentées ici.

3.1 Objectifs du Conseil fédéral dans la politique de l'enfance et de la jeunesse

Les domaines d'intervention de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse découlent des objectifs stratégiques présentés dans les rapports du Conseil fédéral sur la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse et sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse³⁶ : l'encouragement, la protection et la participation des enfants et des jeunes. Ce qui semble être au premier abord une répartition évidente se révèle en pratique très complexe dans les différentes régions linguistiques de la Suisse. Par exemple, l'encouragement des enfants et des jeunes comprend déjà la prévention en matière de protection, car celle-ci renforce la résilience. Toute forme de participation suppose aussi de l'encouragement – jusqu'aux mesures entraînant une intervention intensive, comme le placement dans une famille d'accueil, qui comprennent explicitement une dimension d'encouragement. La possibilité de s'impliquer activement, c'est-à-dire de participer, renforce les enfants et les jeunes et, par là même, les protège aussi. En outre, le fait de participer renforce l'acceptation de mesures, notamment dans le domaine de la protection de l'enfant.

Cela explique pourquoi les mêmes activités ne sont pas attribuées de la même manière aux objectifs d'encouragement, de protection et de participation d'un canton à l'autre.

3.2 Prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

Le Conseil fédéral a adopté en 2012 le rapport « Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics » en réponse au postulat Fehr (07.3725)³⁷. Il y développe une classification qui réunit les objectifs d'encouragement et de protection, et définit les prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse :

³⁶ Conseil fédéral 2008 et 2012a

³⁷ Conseil fédéral 2012a : 23

Tableau 1 : Prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

A	Encouragement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille
A1	Animation enfance et jeunesse
A2	Accueil extrafamilial et parascolaire
A3	Formation des parents
B	Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de difficultés
B1	Conseil et soutien aux enfants et aux jeunes
B2	Travail social en milieu scolaire
B3	Conseil et soutien aux parents
C	Aides complémentaires à l'éducation
C1	Accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie
C2	Placement en institution
C3	Placement en famille d'accueil
D	Analyse de situations
E	Gestion par cas

Cette typologie est définie en fonction de l'accessibilité d'une prestation et de l'intensité de l'intervention dans l'environnement social de l'enfant ou du jeune. Ces deux facteurs varient d'une prestation à l'autre. Alors que l'accessibilité est très élevée dans le cas de l'encouragement d'ordre général, elle est bien plus faible dans le cas du placement en institution. De même, le placement dans une famille d'accueil constitue une intervention très forte dans le quotidien et l'environnement social de l'enfant, contrairement à l'animation enfance et jeunesse. Les rubriques Analyse de situations et Gestion par cas ne correspondent pas à des prestations de base au sens strict, mais constituent des instruments d'assurance de la qualité des prestations.

L'aide à l'enfance et à la jeunesse ne comprend donc pas uniquement des interventions dans les cas où, soit il est avéré, soit on suppose que le bien-être de l'enfant est menacé, mais également la mise à disposition d'offres de soutien et d'encouragement précoces. Elle contribue par là même tant à la protection qu'à l'encouragement des enfants et des jeunes. Il faut noter ici que l'objectif de participation et le domaine des droits de l'enfant sont les deux grands absents de la liste des prestations de base.

3.3 Plateforme électronique de la politique de l'enfance et de la jeunesse

En 2008, le Conseil fédéral a relevé dans son rapport « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse » la nécessité de faciliter l'accès aux informations sur les me-

sures existantes dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse³⁸. Les plateformes existantes (mises en place, par exemple, par différents services fédéraux, par l'OFAS dans le cadre des programmes de protection de la jeunesse, par les cantons ou différentes ONG) ne couvrent qu'une partie de la politique de l'enfance et de la jeunesse, et ne dressent donc pas un tableau exhaustif de la question.

La LEEJ, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a notamment pour but de combler ces lacunes. L'art. 18 LEEJ en relation avec l'art. 22 de l'ordonnance sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (OEEJ)³⁹ prévoit la mise en place d'une plateforme électronique pour présenter une vue d'ensemble régulièrement mise à jour de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Cette plateforme, qui sera mise en ligne fin 2015, fait l'objet d'un partenariat stratégique de l'OFAS avec la CDAS et les cantons.

Ce site Internet s'adressera d'abord aux personnels des services compétents (de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, ainsi qu'au niveau des conférences intercantionales), lesquels sont également fournisseurs des informations à publier. Des organismes privés de la politique de l'enfance et de la jeunesse – notamment ceux qui ont un contrat de prestations avec la Confédération – sont aussi des utilisateurs, et parfois des fournisseurs, d'informations et de connaissances spécialisées. Un acteur extérieur à l'administration est actuellement mandaté pour collecter les données et les regrouper dans un ensemble ordonné, développé de concert avec l'OFAS. Avec la CDAS, l'OFAS a demandé aux cantons de désigner des interlocuteurs pour la construction de la plateforme, qui pourront également opérer une sélection des informations lors des échanges entre les cantons et la Confédération. Au niveau de cette dernière, l'OFAS a mis en place un groupe interdépartemental consacré au thème des enfants et des jeunes, afin d'acquérir un aperçu des activités relatives à l'enfance et à la jeunesse qui sont pilotées par différents offices, pour les intégrer dans la plateforme.

³⁸ Conseil fédéral 2008 : 27 s.

³⁹ RS 446.11.

4 Encouragement

L'encouragement de l'enfance et de la jeunesse vise l'apprentissage progressif de l'indépendance, de l'autonomie et de la responsabilité sociale des enfants et des jeunes, afin qu'ils puissent s'intégrer socialement, culturellement et politiquement. Dans ce cadre, l'interaction entre la prise en charge, l'éducation et la formation dans les contextes familiaux, extrafamiliaux, scolaires et extrascolaires prend une importance centrale. Les associations et organisations de jeunesse, les institutions proposant une animation en milieu ouvert et les services publics des cantons et des communes en sont les acteurs les plus importants⁴⁰. L'animation jeunesse associative est surtout le fait de privés (par ex. les scouts, le Blauring en Suisse alémanique, les Unions chrétiennes), alors que l'animation jeunesse en milieu ouvert (par ex. les maisons des jeunes, le travail social hors murs) relève en première ligne des communes et des paroisses.

4.1 Encouragement du développement et de l'autonomie

En se fondant sur la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ), la Confédération verse des aides financières à hauteur de 10,3 millions à des organismes privés qui se consacrent à l'échelle du pays ou au moins d'une région linguistique au travail extrascolaire avec des enfants ou des jeunes. En 2013, elle a soutenu concrètement 93 organisations de jeunesse par ses contributions structurelles. Elle a aussi participé à la formation initiale et continue des dirigeants des organisations de jeunesse en concluant 26 contrats de prestations. De plus, la Confédération apporte son soutien à plusieurs douzaines de projets pilotes d'organismes privés ou publics, dans le but de pouvoir étendre dans d'autres régions des approches novatrices en matière d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse. En outre, la Confédération a conclu des contrats de prestations avec sept organisations faitières des activités de jeunesse, qui doivent aussi être actives à l'échelle du pays (CSAJ, AFAJ, FSPJ, Intermundo et Petzi, ainsi que, dès 2015, Fancoaching Suisse et LIFT).

Au-delà, la Confédération participe à des activités internationales concernant l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse. Partie d'Erasmus+, le programme de l'UE « Jeunesse en action » donne la possibilité aux jeunes et aux jeunes adultes de 13 à 30 ans, de vivre seul ou en groupe dans l'UE et dans les pays voisins, de participer à des projets et de développer des compétences non formelles.

Financièrement, les cantons versent parfois des aides à des organisations proposant des activités extrascolaires avec les enfants et les jeunes ; ils soutiennent certains projets et ont une fonction de coordination et de mise en réseau dans le canton. Selon une étude de May et Wiesli, ces activités se différencient d'un canton à l'autre⁴¹ : l'éventail va des cantons ayant mis en place une politique d'encouragement bien structurée et des services cantonaux spécifiques (BE, BS, GE, TI et VS) jusqu'aux cantons qui n'assument aucune tâche en matière d'activités extrascolaires avec les enfants et les jeunes ou ne mènent pas de politique d'encouragement (AI, BL, GR). Par le truchement de contrats de prestations, six cantons (BL, GR, OW, SO, ZG et ZH) ont transféré la fonction d'encourager l'enfance et la jeunesse à une organisation non étatique. Le canton de Nidwald a cessé ses activités dans le domaine de l'encouragement de la jeunesse en 2011⁴².

Au niveau intercantonal, la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ) – une conférence technique de la CDAS – promeut l'échange technique et les contacts entre les délégués des cantons. Les recommandations de la Con-

⁴⁰ Voir Message relatif à la LEEJ, FF 2010 6203 s.

⁴¹ Voir May/Wiesli 2009 : 10

⁴² www.sodk.ch > Français > CPEJ > cantons (état au 21.8.2014)

férence, comme les standards de la promotion de l'enfance et de la jeunesse publiés en 2008, n'ont toutefois pas force obligatoire pour les cantons⁴³.

4.2 Prochaines activités de la Confédération

Une évaluation de la mise en œuvre de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse est prévue en 2017 et 2018. Elle portera d'une part sur l'octroi des aides financières aux activités extrascolaires des enfants et des jeunes ; elle analysera d'autre part l'évolution de la collaboration entre la Confédération et les cantons touchant la politique de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que l'encouragement de l'échange d'informations et d'expériences et le développement de compétences à l'échelle nationale.

⁴³ Cf. CPEJ 2008/2010

5 Protection

L'offre de prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse repose au premier chef sur les cantons et les communes. Alors qu'en Suisse latine et dans les cantons de Berne, Bâle-Ville et Zurich, les tâches de l'aide à l'enfance et à la jeunesse relèvent majoritairement de la compétence cantonale, une grande partie de ces tâches sont, dans les autres cantons de Suisse alémanique, de la compétence des communes⁴⁴. Certains cantons ont, par le biais de contrats de prestations, transféré des tâches de protection de l'enfance et de la jeunesse à des organismes externes à l'administration. Ainsi, le canton de Zoug a mandaté un organisme privé pour gérer un centre cantonal de compétences pour la protection de l'enfance et de la jeunesse ainsi que pour l'encouragement de la jeunesse⁴⁵.

Au niveau fédéral, il n'existe pas de prescriptions juridiques concernant les prestations de base en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse⁴⁶. La loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)⁴⁷ est la seule loi qui attribue un droit aux prestations à des mineurs. Elle assure que chaque canton dispose d'une offre accessible de centres de consultation, qui ne concerne toutefois que les mineurs qui ont déjà été victimes d'une infraction. Il s'agit d'une offre de consultation spécifique. Le code civil règle au niveau fédéral les conditions et les différents niveaux d'une intervention étatique dans le domaine de l'autorité parentale en matière de soins, d'éducation, de formation et de séjour de leur enfant. Le code civil peut donc fournir la base juridique pour l'injonction administrative ou juridique de prestations de protection de l'enfance ou de la jeunesse ; il ne contient toutefois pas de prescriptions concernant l'offre de prestations en tant que telle.

Au niveau cantonal, les bases légales se focalisent sur différentes facettes de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et témoignent d'un degré de concrétisation très différencié. Dans leur majorité, elles décrivent des tâches et objectifs généraux et ne sont pas conçues comme des lois définissant des prestations. En conséquence, il n'existe pas de dispositions concernant une offre de prestations.

Les prescriptions sur la protection de l'enfance et de la jeunesse se trouvent dispersées dans des constitutions cantonales, des lois d'application du code civil, des lois cantonales sur l'aide sociale ou encore des bases légales concernant spécifiquement les enfants et la jeunesse. Dans les cantons ou les communes, les compétences pour les diverses prestations à l'enfance et à la jeunesse sont réparties entre des départements différents (départements de l'action sociale, de l'instruction publique ou de la formation, de la santé et de la justice). Environ deux tiers des cantons disposent, dans leur administration, d'un service spécialisé dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse ou ont nommé un délégué ou une déléguée chargé de cette tâche⁴⁸.

Les prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse en Suisse sont ainsi fournies et financées par différents acteurs (villes, communes, cantons, privés, Confédération). Une vision d'ensemble des prestations et offres existantes au niveau national, régional et, dans la plupart des cas, au niveau cantonal fait toutefois défaut⁴⁹.

5.1 Accueil extrafamilial et parascolaire des enfants

Les offres d'accueil extrafamilial et parascolaire recouvrent les crèches, les garderies, les autres structures d'accueil collectif, les accueils pendant la pause de midi, les écoles à ho-

⁴⁴ Cf. Piller 2003 : 7

⁴⁵ Cf. Conseil fédéral 2012b : 23

⁴⁶ Conseil fédéral 2012a : 34 s. ; Maud Piller/Schnurr 2013 : 8

⁴⁷ RS 312.5

⁴⁸ Cf. Conseil fédéral 2012b : 23

⁴⁹ Conseil fédéral 2012a : 43

raire continu et les familles de jour. Les organismes responsables de ces institutions sont en majorité des privés, des communes et des villes. Les offres sont partiellement subventionnées par les cantons ou les communes.

La Confédération aussi peut attribuer des aides financières. La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (RS 861) est entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. Il s'agit d'un programme d'impulsion devant stimuler la création de places supplémentaires pour l'accueil de jour des enfants, afin que les parents puissent mieux concilier famille et travail ou formation. Selon la dernière évaluation du programme d'impulsion, ce but a été atteint : les organismes d'accueil contribuent beaucoup à la conciliation de la vie professionnelle et familiale. Sans une place d'accueil, la moitié environ des parents interrogés devraient cesser leur activité professionnelle ou la réduire sensiblement.

Ce programme devait à l'origine se terminer fin janvier 2015. Le Parlement a toutefois voté une prorogation durant sa session d'automne 2014, ce qui permet une poursuite de l'offre durant quatre années supplémentaires, pour autant qu'aucun référendum ne soit lancé contre cette prolongation.

La Confédération accorde en outre, au titre de l'art. 116, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst, RS 101), une aide financière à la Kibesuisse, fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant⁵⁰ et soutient ainsi le développement d'une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants.

5.2 Conseil et soutien aux enfants et aux jeunes

Le conseil et le soutien figurent parmi les prestations de base importantes en matière d'aide aux enfants et aux jeunes pour les problèmes de la vie quotidienne, les difficultés psychosociales ou émotionnelles, les questions de santé, de sexualité, de la vie sentimentale, les conflits dans la famille, avec les pairs, avec les enseignants, sur le lieu de travail ou de formation, etc., jusqu'à l'expérience de la violence en dehors ou au sein de la famille⁵¹. Ici aussi, on trouve une grande diversité d'offres de conseils et de soutien proposées et financées par différents organismes responsables. La Confédération subventionne toutefois depuis plusieurs années l'offre « Conseil + aide 147 » de la fondation Pro Juventute, qui s'adresse à tous les enfants et les jeunes à la recherche de conseils⁵².

En outre l'OFAS, en collaboration avec le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ), mène la campagne du Conseil de l'Europe « No Hate Speech » contre les discours de haine sur Internet. Lors de l'élaboration du rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Fehr (07.3725) mentionné plus haut, il avait été question de dresser un état de toutes ces offres de conseil. Mais comme une vue d'ensemble manque au niveau des cantons déjà, cette idée a dû être abandonnée.

5.3 Travail social en milieu scolaire

Le travail social en milieu scolaire offre aux enfants et aux jeunes un conseil indépendant lors de crises et de conflits à l'école, dans la famille ou dans d'autres contextes de vie, ainsi que des possibilités d'apprentissage et de formation par projet, en dehors de l'enseignement. En Suisse romande et au Tessin – à l'exception des cantons de Vaud et de Genève –, le travail social en milieu scolaire est moins répandu. Pour des raisons historiques, la compé-

⁵⁰ Issue de la fusion de l'Association suisse des structures de l'enfance (ASSAE) et d'Accueil familial de jour suisse (FSAFJ)

⁵¹ Conseil fédéral 2012a : 25

⁵² En se fondant sur l'ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant.

tence pour des interventions socio-pédagogiques durant la scolarité obligatoire en Romandie appartient à des enseignants et enseignantes qui sont formés à la médiation et deviennent médiateurs ou médiatrices scolaires⁵³. En Suisse alémanique, le travail social en milieu scolaire est assuré en règle générale par des professionnels du travail social.

La Confédération n'a pas de compétence en matière de travail social en milieu scolaire. Celui-ci ressortit en totalité aux cantons ou aux communes. Les offres existantes de travail social en milieu scolaire ont été introduites généralement et assumées d'abord au niveau communal. La responsabilité de ces offres en Suisse alémanique est exercée par le service des écoles, par les services sociaux ou par les deux administrations. Devant la forte croissance de l'offre, quelques cantons ont mis en place des services de coordination cantonaux, qui financent aussi en partie cette activité⁵⁴.

5.4 Accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie

L'accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie permet l'accompagnement et le soutien ambulatoires des familles chez elles, par un professionnel ou une professionnelle. L'objectif est souvent d'améliorer suffisamment la situation d'enfants ou de jeunes dans la famille de manière à éviter un placement à l'extérieur⁵⁵. L'accompagnement socio-pédagogique des familles poursuit une démarche systémique. D'une part, les responsables éducatifs que sont les parents doivent apprendre à assumer plus efficacement leur rôle. D'autre part, les enfants et les jeunes sont aidés par un soutien ciblé. Les coûts sont la plupart du temps pris en charge par les communes, plus rarement par les cantons, quelquefois par des privés comme des fondations, etc. La Confédération ne s'engage pas en matière d'accompagnement socio-pédagogique des familles.

5.5 Placement en institution

Le placement d'enfants et de jeunes dans des institutions peut survenir pour différentes raisons : certains enfants et jeunes ont besoin d'un soutien scolaire spécialisé ou d'un appui thérapeutique à cause d'un handicap physique ou mental ou d'un trouble du comportement. D'autres sont placés pour des motifs d'abandon ou de violences dans la famille. Toutefois, un placement peut aussi résulter de raisons relevant de la justice pénale des mineurs. Les circonstances d'un placement en institution dépendent donc de contextes factuels et juridiques très différents. Historiquement, il s'en est suivi une structure institutionnelle fragmentée, avec des systèmes de contrôle et financier en partie séparés (système des écoles spécialisées, système de la protection de l'enfance, système d'exécution des peines pour les mineurs)⁵⁶.

Les compétences de la Confédération se limitent à des subventions d'exploitation et de construction aux établissements dans le cadre de l'exécution des peines et mesures. Toutes les autres tâches dans le domaine du placement en institution dépendent des cantons. Vu les contextes factuels et juridiques différents du placement en institution, les responsabilités au niveau cantonal sont le plus souvent réparties entre différents départements et reposent sur plusieurs bases juridiques (dans les secteurs de la santé, de la formation ou de l'instruction publique, de l'aide sociale, de la justice). Seuls quelques cantons disposent de règles juridiques spécifiques aux prestations stationnaires de l'aide à la jeunesse. La prise

⁵³ Voir la réponse du Conseil d'Etat du canton de Fribourg au postulat Raemy/Krattinger (P 2008.07 ; Travail social en milieu scolaire pendant la scolarité obligatoire) ; Bohrer 2009

⁵⁴ Cf. Baier / Schnurr (Hrsg.) 2008 : 87 s.

⁵⁵ Schnurr 2012 : 82 s.

⁵⁶ Blülle 2013 : 13

en charge de personnes avec des besoins spécifiques d'accompagnement et de soutien dans des institutions adéquates en dehors de leur canton de domicile est réglée par la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

5.6 Placement en famille d'accueil

Différentes formes de placement en famille d'accueil permettent aux enfants et aux jeunes d'être pris en charge par des parents nourriciers (placement permanent, hebdomadaire, journalier, provisoire)⁵⁷. Depuis 1977, l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE)⁵⁸ règle au niveau fédéral l'autorisation de placement et la surveillance de ses conditions. L'OPE a été révisée ; sa nouvelle version est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, certaines parties le 1^{er} janvier 2014. Elle soumet à l'obligation de s'annoncer auprès de l'autorité et de se soumettre à la surveillance de celle-ci tout prestataire qui place des enfants dans des familles nourricières, à l'étranger ou en Suisse ; assure un suivi socio-pédagogique du lien nourricier ; donne une formation de base et une formation complémentaire aux parents nourriciers ; ou dispense conseils et thérapies aux enfants placés. L'ordonnance révisée oblige les cantons à créer une autorité centrale, qui reçoit les annonces et surveille les prestataires. Elle instaure aussi un régime d'autorisation pour les placements jusqu'à 18 ans et cela, dès une durée d'un mois.

Les cantons appliquent de manière différente les tâches découlant de l'OPE et l'OFJ constate à ce propos : «Une politique uniforme de prise en charge extrafamiliale fait parfois défaut au niveau cantonal, et le professionnalisme nécessaire est souvent absent⁵⁹. » Les modèles de financement sont très hétérogènes et différents d'un canton à l'autre. A l'intérieur des cantons eux-mêmes, des mécanismes de financement différents, faisant appel à une répartition variable des charges entre le canton et les communes, peuvent s'appliquer en fonction du contexte factuel et légal du placement. Suivant Zatti et Kalbermatten, il manque une planification et une gestion régionales et nationales d'ensemble des aides complémentaires à l'éducation⁶⁰.

5.7 Enquête et gestion par cas

L'évaluation du bien de l'enfant et du besoin d'aide des enfants, des jeunes et des familles dans des situations problématiques est une tâche importante de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, au même titre que le suivi du processus de soutien engagé. Il n'existe ni réglementations fédérales ni normes de qualité au niveau suisse pour l'enquête et la gestion par cas⁶¹. Ainsi, selon les cantons, les membres des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) procèdent eux-mêmes aux enquêtes ou les délèguent à des services externes d'enquête (par ex. aux services sociaux, au secrétariat à la jeunesse, etc.)⁶².

Des firmes privées semblent de plus en plus être chargées de tâches d'enquête, ce qui fait l'objet de critiques dans certains milieux professionnels : les enquêtes sur le bien de l'enfant étant des « tâches étatiques par excellence »⁶³, la question de la légitimité des privés pour

⁵⁷ Zatti 2005 : 9 s.

⁵⁸ RS 211.222.338 ; l'ordonnance s'appuie sur l'art. 316, al. 2, CC.

⁵⁹ Office fédéral de la justice 2010 : 7

⁶⁰ Cf. entre autres Zatti 2005 : 56 ; Kalbermatter 2012 : 16 s.

⁶¹ Cf. aussi la position de la COPMA du 22.2.2013 relative à l'initiative Amherd (Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle). www.kokes.ch > Deutsch > Dokumentation > Vernehmlassungen (état au 21.8.2014).

⁶² Rosch 2011 : 40 s.

⁶³ « Kinderschutz wird zum Geschäftsmodell », dans la NZZ am Sonntag du 8.9.2013.

exercer cette tâche des autorités se pose. En outre, ces entreprises privées ne sont pas surveillées et ne doivent pas obtenir d'autorisation pour leurs services d'enquête.

5.8 Prochaines activités de la Confédération

Dans son rapport de 2012, le Conseil fédéral a souligné que, du point de vue de l'égalité des chances, tous les enfants, tous les jeunes et toutes les familles devraient avoir accès en Suisse aux prestations de base de la protection de l'enfance et de la jeunesse⁶⁴. Il a toutefois constaté que les dispositions légales qui régissent ces prestations varient beaucoup selon les cantons et qu'elles sont formalisées et institutionnalisées de multiples manières. En outre, les cantons ne disposent souvent pas eux-mêmes d'une vue d'ensemble des prestations offertes, ce qui nuit à la planification et au pilotage de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, mais empêche aussi de garantir une offre de prestations de base sur l'ensemble du territoire. Le Conseil fédéral a en conséquence proposé aux cantons d'analyser et de développer leur système d'aide de la jeunesse. Par le biais de l'art. 26 LEEJ, la Confédération peut venir en aide aux cantons intéressés durant trois ans au maximum pour un montant plafonné à 150 000 francs. La clause des 50 % s'applique, c'est-à-dire que la part de la Confédération ne peut pas dépasser la moitié des dépenses engagées. L'OFAS – qui est responsable de l'application de la LEEJ – a reçu mandat de fournir en 2017 un rapport sur l'état de la mise en œuvre des mesures en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse dans le cadre de l'art. 26 LEEJ. Durant la première période contractuelle 2014-2016 déjà, quatre conventions contractuelles ont été conclues avec des cantons qui ont mis l'accent sur le développement de leur politique de l'enfance et de la jeunesse.

- Le canton de Bâle-Campagne met en place un programme de développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse qui prévoit, entre autres, des mesures dans le domaine du pilotage et de la coordination, l'introduction d'une loi cantonale sur l'aide à l'enfance et la jeunesse, l'examen de l'octroi des prestations, l'identification des lacunes actuelles de l'offre et la préparation du développement des prestations.
- Dans son programme soutenu sur la base de l'art. 26 LEEJ, le canton de Berne se concentre sur le domaine des aides complémentaires à l'éducation. Ce programme comprend un état des lieux, l'élaboration d'un modèle financier unifié, ainsi que l'harmonisation des pratiques de surveillance en matière de placement en institution et en famille d'accueil.
- Le canton d'Uri se donne notamment comme objectifs dans son programme l'amélioration du pilotage et de la coordination dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse, le développement de l'offre d'éducation, de conseil et de soutien pour les enfants, les jeunes et les parents, ainsi que le soutien aux acteurs privés et aux communes pour développer l'animation jeunesse associative et en milieu ouvert.
- Le canton du Valais aimerait, en instituant son observatoire de la jeunesse, créer un instrument qui permette à une équipe interdisciplinaire d'experts de définir les besoins en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, de discuter les possibilités d'action et de proposer aux autorités politiques des mesures pertinentes.

Des négociations sont en cours avec quatre autres cantons (VD, FR, NE, SZ), qui, à partir de 2015-2017, veulent renforcer leur engagement en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse avec le soutien de la Confédération.

⁶⁴ Conseil fédéral 2012a

En outre, une plateforme électronique d'information sur la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse sera mise en place. Elle proposera une vue d'ensemble de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans les cantons et dans certaines villes et communes, dégagera les tendances actuelles et informera sur les activités à l'échelle fédérale. Parallèlement, et en collaboration avec l'OFAS, l'OFJ fait développer un outil informatique qui offrira une vue d'ensemble des offres dans le domaine du placement en institution.

5.9 Programmes nationaux de protection de la jeunesse

Depuis 2007, le vandalisme et les actes de violence des jeunes dans l'espace public, le harcèlement psychologique à l'école, la violence sexuelle entre les jeunes et les risques liés à l'utilisation des médias numériques préoccupent toujours plus l'opinion publique, les responsables politiques et le milieu des professionnels. Depuis cette date, plus de 50 interventions parlementaires ont été déposées sur ces thématiques en Suisse, que ce soit pour s'interroger sur la relation entre les comportements violents et la consommation de contenus médiatiques violents, pour réclamer une régulation plus sévère des médias numériques et le renforcement des mesures de prévention ou encore pour demander un élargissement des compétences actuelles de la Confédération en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse. Dans son rapport « Les jeunes et la violence - Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias » du 20 mai 2009, le Conseil fédéral a dressé un état des lieux des phénomènes mentionnés ci-dessus. Le rapport parvient à la conclusion que s'il existe en Suisse de nombreuses mesures de prévention, il manque à la fois une vue d'ensemble systématique et des connaissances permettant de déterminer quelles mesures sont efficaces.

Dans le cadre de ses compétences, le Conseil fédéral a jugé opportun de s'engager dans un renforcement de la protection de l'enfance et de la jeunesse et a lancé, le 11 juin 2010, le programme national de prévention « Jeunes et violence » et le programme national « Protection de la jeunesse face aux médias et compétences médiatiques » (Jeunes et médias). Les deux programmes s'arrêteront fin 2015 et sont en cours d'évaluation.

5.9.1 Jeunes et violence

Les mesures de prévention de la violence poursuivent un double objectif : empêcher les mineurs et les jeunes adultes de commettre des actes violents, et contribuer à un développement positif des jeunes et de leur environnement. Du fait de la division fédérative des tâches en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, la responsabilité de la conception et de la réalisation de mesures pour la prévention de la violence revient aux autorités cantonales et communales. Le programme Jeunes et violence est donc conçu comme un programme de prévention commun à la Confédération, aux cantons, aux villes et aux communes. Le programme encourage l'échange et la mise en réseau, soutient des projets pilotes et offre une aide au développement, à la réalisation et à l'évaluation de mesures de prévention. La Confédération finance les offres de soutien à l'échelle nationale. Les cantons, les villes et les communes apportent leurs connaissances dans les programmes d'activités communs, réalisent des projets, prennent des mesures et organisent des manifestations pour la prévention de la violence. La collaboration s'effectue à travers un groupe de pilotage commun, le réseau des instances cantonales et communales pour la prévention de la violence et des groupes d'experts.

Une évaluation intermédiaire conduite fin 2012 a confirmé la cohérence du programme, le bon fonctionnement de sa structure organisationnelle et le degré élevé de satisfaction à l'égard des prestations d'aide proposées (connaissances de base sur la prévention de la

violence, lignes directrices pour de bonnes pratiques, offre de mise en réseau, soutien à des projets pilotes)⁶⁵.

Au niveau des cantons, des villes et des communes, de nombreuses stratégies et mesures spécifiques pour combattre la violence des jeunes ont été développées et appliquées ces cinq dernières années. L'état des lieux réalisé à la demande de l'OFAS⁶⁶ montre que dix cantons disposent d'une stratégie d'ensemble explicite ou de stratégies sectorielles et ont mis en place une instance de pilotage ou de coordination. Neuf cantons, plutôt ruraux, n'ont pas même de stratégie de prévention de la violence juvénile. Le fait que des cantons, des villes et des communes disposent ou non d'une stratégie contre la violence juvénile, et le caractère détaillé de celle-ci, dépend essentiellement de la fréquence et du type d'actes rencontrés, ainsi que de la façon dont ces actes sont perçus. En conséquence, les cantons plus petits et plus ruraux, sans centres urbains, sont naturellement moins actifs dans ce domaine. Lors de la mise en œuvre de stratégies dans les villes et les communes, diverses mesures sont souvent combinées dans les champs de prévention de la famille, de l'école et de l'espace social, par exemple dans le domaine de la formation des parents, du développement des compétences sociales des enfants et des jeunes, de l'amélioration du climat scolaire, du harcèlement psychologique, de l'intervention à bas seuil lors de conflits dans l'espace social, de la prévention de la violence en milieu associatif⁶⁷.

Les expériences rassemblées dans le cadre de ce programme montrent que ces mesures sont certes globalement pertinentes, mais que leur coordination et l'évaluation de leur efficacité doivent encore être améliorées. La question de savoir comment assurer leur pérennité est également posée. Enfin, la coopération entre les services spécialisés des cantons et les autorités qui s'occupent de la violence des jeunes dans les domaines de la prévention, de l'intervention et de la répression (par ex. les autorités chargées de la protection de l'enfance, du travail avec les jeunes, du travail socio-éducatif, du ministère public, de la police) est encore trop peu formalisée et sujette à caution. Une collaboration entre ces différents services est pourtant essentielle, puisqu'une intervention précoce, adéquate et coordonnée permet souvent d'éviter le pire.

Des recommandations et des propositions de mesures en lien avec les enjeux qui viennent d'être mentionnés sont en cours d'élaboration dans la perspective du rapport que le Conseil fédéral doit publier en juin 2015. Parallèlement, l'évaluation finale menée dans la deuxième moitié de l'année 2014 permettra de juger de l'utilité des offres de soutien proposées par la Confédération, d'identifier les actions à entreprendre dans le domaine de la prévention de la violence et de définir le rôle que la Confédération devrait assumer à l'avenir.

5.9.2 Jeunes et médias

La protection de l'enfance et de la jeunesse face aux médias a pour fonction de protéger les enfants et les jeunes d'influences préjudiciables lors de l'utilisation des médias numériques et d'en promouvoir une utilisation sûre et conforme à l'âge de l'utilisateur. Cela peut résulter à la fois de mesures éducatives et régulatrices.

Vu le développement accéléré de ces médias et la difficulté d'appliquer des mesures de régulation à l'échelle nationale, en particulier sur Internet, le Conseil fédéral a fait de la promotion de compétences médiatiques la mesure prioritaire de protection de la jeunesse. Il a donc lancé en 2010, en collaboration avec la branche des médias, le programme quinquennal « Jeunes et médias ». Le programme vise à encourager les enfants et les jeunes à saisir les

⁶⁵ Trageser / Schultheiss / Von Stokar 2013 : 36

⁶⁶ Cf. Landert / Panchaud 2013 : 11 s. et le communiqué de presse du 5.9.2013, disponible en ligne sous : www.jeunesetviolence.ch > Médias

⁶⁷ Vgl. Landert / Panchaud 2013 : 11 s. et la base de données consultable en ligne sous www.jeunesetviolence.ch > Etat des lieux

opportunités et à éviter les risques des médias numériques, ainsi qu'à aider les parents à assumer activement leur fonction d'encadrement.

Une action conjuguée de tous les milieux concernés en Suisse étant nécessaire pour y parvenir, le programme a pour mission centrale de créer un cadre approprié au niveau national, de s'appuyer sur les multiples offres existantes et de collaborer avec les milieux économiques, les organisations privées, les hautes écoles et les services compétents sur le plan local et cantonal. La collaboration est assurée par un groupe de pilotage, un groupe d'accompagnement largement représentatif, 'un réseau des responsables cantonaux de la protection de la jeunesse face aux médias et des groupes de travail. L'échange et la collaboration sont très appréciés, selon les expériences faites dans ce programme, et les offres de soutien et d'informations du programme Jeunes et médias⁶⁸ rencontrent une forte demande.

5.9.2.1 Activités régulatrices dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse face aux médias

La compétence de réglementer les différents domaines médiatiques est partagée entre la Confédération et les cantons. La Confédération a la compétence de légiférer sur le plan pénal et de réglementer les domaines de la télévision, de la radio, des télécommunications et d'Internet. Les cantons sont compétents pour le cinéma et les médias de divertissement (supports de produits audiovisuels). En parallèle, les associations des branches concernées (cinéma, jeux vidéo, télécommunications) et des organismes responsables privés assument des tâches de prévention et d'autorégulation.

Dans son rapport « Les jeunes et la violence » du 20 mai 2009, le Conseil fédéral a analysé la situation de la protection de l'enfance et de la jeunesse face aux médias. En approuvant le programme national « Jeunes et médias » le 11 juin 2010, il a souligné qu'il prendra les mesures de réglementation qui s'imposent au niveau fédéral et proposera une base constitutionnelle pour la protection des enfants et des jeunes face aux médias s'il s'avère que les cantons et les associations professionnelles ne remplissent pas leur mission ou ne prennent pas des mesures suffisamment efficaces. Des évaluations des activités régulatrices existantes sont en cours.

Parallèlement, plusieurs mandats de recherche ont été attribués. Les objectifs sont notamment les suivants : identifier les évolutions et les tendances d'utilisation dans le domaine des médias numériques ainsi que les défis qui en résultent pour la protection des jeunes face aux médias ; comparer le modèle de régulation existant en Suisse pour la protection des enfants et des jeunes face aux médias avec une sélection de modèles étrangers ; identifier les domaines critiques dans lesquels une collaboration internationale devrait être favorisée⁶⁹. Les travaux sont accompagnés par un groupe d'experts constitué de représentants et représentantes de la Confédération, des cantons et des branches concernées⁷⁰.

Les premiers résultats de ces travaux sont disponibles et montrent que l'éventail des dangers potentiels pour les enfants et les jeunes s'est fortement élargi ces dernières années (contenus non autorisés et inappropriés, risques en matière de communication en ligne, collecte opaque et utilisation de données personnelles, par ex.). Cela tient à une utilisation intensive des médias dès le plus jeune âge, à la forte croissance de la communication par le biais des médias numériques et au fait que ceux-ci puissent être utilisés quels que soient l'heure et le lieu⁷¹.

⁶⁸ Voir www.jeunesetmedias.ch

⁶⁹ Voir sur ce point les mandats 1 et 4 sous : www.jeunesetmedias.ch > Programme national > Régulation

⁷⁰ Voir sur ce point les mandats 2 et 3 sous : www.jeunesetmedias.ch > Programme national > Régulation. La publication devrait avoir intervenu en lien avec le rapport du Conseil fédéral prévu en juin 2015.

⁷¹ Office fédéral des assurances sociales 2013

Malgré des progrès réels enregistrés ces dernières années (Commission nationale du film et de la protection des mineurs, développement et application de mesures d'autorégulation sous la forme de « code de conduite » par les branches concernées, travaux à l'échelle fédérale, par ex.), la dimension régulatrice du domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse face aux médias présente encore des lacunes importantes (notamment en ce qui concerne la communication en ligne), des défauts de régulation (hétérogénéité ou absence de bases légales de l'autorégulation, par ex.) et des problèmes d'exécution (contrôle des limites d'âge lors de la vente de films et de jeux vidéos, par ex.)

Ces carences s'expliquent par l'évolution très rapide des médias, la disponibilité planétaire des contenus et des services médiatiques, le fractionnement des compétences entre la Confédération, les cantons et l'économie, ainsi que par des différences historiques dans la façon de concevoir la régulation selon les domaines médiatiques. Afin de répondre au mieux à ces défis, les experts préconisent un système de protection moderne et flexible, caractérisé par une combinaison d'interventions étatiques, de mesures d'autorégulation des branches concernées et de mesures de développement des compétences médiatiques.

Le Conseil fédéral se donne jusqu'en juin 2015 pour arriver à une évaluation d'ensemble sur les besoins en matière de régulation à l'échelle fédérale et sur la conception future de la protection des enfants et des jeunes aux médias. Il tiendra compte des interventions parlementaires en lien avec cette thématique⁷² et des résultats de l'évaluation finale du programme Jeunes et médias qui aura été menée durant le second semestre 2014.

5.9.2.2 Activités éducatives dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse face aux médias

Les activités éducatives des cantons dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse face aux médias vont de l'inscription d'objectifs d'apprentissage dans les plans d'études jusqu'aux campagnes de sensibilisation en passant par l'élaboration et la diffusion d'offres d'informations. Selon l'optique adoptée, différents services sont compétents pour le développement et la mise en œuvre des stratégies cantonales.

L'OFAS a mandaté un état des lieux des offres d'information, de formation et de conseil ainsi que des stratégies cantonales dans le domaine de la protection des jeunes face aux médias⁷³. Cet état des lieux fait apparaître des différences importantes dans l'intensité, la diffusion et l'orientation des mesures prises par les cantons. Selon les cantons, ces mesures ressortent des domaines politiques de la formation, de la promotion de la santé, de la sécurité ou des affaires sociales. Ainsi, le canton de Nidwald a pris des mesures visant à développer une utilisation sûre des médias numériques sous l'égide de la Direction de la santé et des affaires sociales et dans le cadre de la lutte préventive contre la dépendance. Dans le canton de Berne, la Direction de l'instruction publique a développé des principes directeurs pour l'intégration des TIC⁷⁴ dans les écoles, tandis que la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale a mis l'accent sur la sensibilisation aux risques liés aux médias numériques⁷⁵. Dans le canton de Fribourg, différentes mesures ont été prises par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport ainsi que par celle de la sécurité et de la justice.

⁷² En particulier la motion Bischofsberger 10.3466 « Internet. Renforcer la protection des jeunes et la lutte contre la cybercriminalité » ; les motions Hochreutener 07.3870 et Allemann 09.3422 concernant l'interdiction des jeux vidéos violents ; la motion Savary 11.3314 « Pornographie sur Internet ».

⁷³ Feller-Länzlinger / Niederhauser 2013 : 19 s. ; voir aussi à ce propos : www.jeunesetmedias.ch > Savoir spécialisé > Stratégies cantonales

⁷⁴ Technologies de l'information et de la communication

⁷⁵ www.cybersmart.ch

Dans le domaine de la formation, une importance accrue a été accordée à la formation aux médias dans le cadre des plans d'études⁷⁶. Dans le domaine du social et de la santé, l'accent est mis sur la prévention de la dépendance à Internet et aux jeux vidéos ainsi que sur la sensibilisation et le conseil à destination des parents et des mineurs.

La justice et la police s'intéressent quant à eux principalement à la prévention de la criminalité, puisque de nouveaux problèmes, comme le cyberharcèlement et le sexting, se manifestent avec Internet et qu'ils sont difficilement contrôlables par le biais de mesures régulatrices. Les actions d'information et de sensibilisation des services publics sont complétées par celles d'organisations privées comme Pro Juventute, Formation des parents CH, Action Innocence, parmi d'autres. Même des entreprises comme Swisscom ou Microsoft⁷⁷ s'engagent dans la protection de la jeunesse. Il existe en Suisse, à ce jour, quelque 600 offres d'information, de formation et de conseil proposées par plus de 200 prestataires⁷⁸.

Devant cette multiplicité des offres, des interventions parlementaires réclament une amélioration de la coordination⁷⁹ et de l'harmonisation⁸⁰. Le Conseil fédéral y a toutefois répondu en mentionnant le fait que des mesures de la Confédération dans ce sens avaient déjà été prises dans le cadre du programme national Jeunes et médias pour une phase pilote de cinq ans. Il est donc nécessaire d'attendre pour voir quels seront les résultats atteints. Les résultats de l'évaluation conduite durant le second semestre de 2014 permettront d'identifier les actions à entreprendre. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner, dans le cadre de cette évaluation, si la création d'un centre national de compétence pour l'utilisation des nouveaux médias est judicieuse et nécessaire⁸¹.

⁷⁶ Voir le groupe de travail TIC et médias pour Lehrplan 21, www.lehrplan.ch/arbeitsgruppen ; Plan d'études romand, MITIC : <http://www.plandetudes.ch/mitic>

⁷⁷ www.swisscom.ch/fr/mediafute et www.security4kids.ch (pas de version française)

⁷⁸ www.jeunesetmedias.ch > Offres et conseils

⁷⁹ Cf. motion Bischofberger 10.3466 « Internet. Renforcer la protection des jeunes et la lutte contre la cybercriminalité »

⁸⁰ Cf. motion Tornare 13.3087 « Cybercriminalité »

⁸¹ Cf. motion Amherd 14.3184 « Création d'un centre de compétences consacré à l'utilisation des nouveaux médias »

6 Participation

La participation des enfants et des jeunes comprend leur droit de donner leur avis et de participer aux décisions et à l'élaboration des processus qui les concernent. La participation doit encourager l'intégration sociale des enfants et des jeunes et les renforcer dans leur développement personnel, notamment au moyen de leur implication sociale. Elle peut être réalisée dans différents contextes, de manière directe ou indirecte, et dans différentes configurations : par exemple au domicile familial, dans le cadre d'activités de jeunesse ou de rencontres entre jeunes, dans des quartiers et des logements aménagés à cet effet ou par la participation à des processus de la démocratie.

En vertu de l'art. 41 Cst. (objectifs sociaux), la Confédération et les cantons s'engagent notamment à soutenir l'intégration sociale des enfants et des jeunes⁸². L'encouragement de la participation fait l'objet d'une disposition générale dans la législation de quatre cantons (BE, FR, OW, VD)⁸³.

La participation concerne les enfants et les jeunes tant au niveau individuel qu'au niveau de la vie sociale. C'est pourquoi les sections suivantes considèrent et décrivent plus précisément le droit individuel d'être entendu, les projets de participation (qui se fondent sur la LEEJ) et la participation politique sous l'angle de la répartition des compétences de l'Etat fédéral.

6.1 Droit d'être entendu dans le cadre des procédures judiciaires et administratives

Les enfants et les jeunes ont, conformément à l'art. 12 CDE, le droit individuel de former leur propre opinion et de l'exprimer. Les Etats parties sont tenus de prendre en compte ce droit de manière appropriée. A cette fin, ils doivent notamment donner à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant⁸⁴. Cet article directement applicable de la CDE a été intégré de différentes manières dans la législation suisse. En droit civil, par exemple, l'audition de l'enfant et l'intervention éventuelle d'un représentant de l'enfant sont réglementées par les art. 298 et 299 du Code de procédure civile (CPC)⁸⁵. En matière de procédure administrative, l'art. 47, al. 4, de la loi sur les étrangers (LEtr)⁸⁶ par exemple règle l'audition des enfants en cas de regroupement familial. En droit pénal, l'art. 13 de la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin)⁸⁷ prévoit le recours à des personnes de confiance et l'art. 154 du code de procédure pénale (CPP)⁸⁸ l'audition des enfants et des jeunes concernés.

Selon un arrêt du Tribunal fédéral, l'audition des enfants doit être la règle dans toutes les procédures judiciaires concernant des enfants. Le Tribunal fédéral prévoit, à titre indicatif, que tout enfant d'au moins 6 ans peut être entendu⁸⁹. Un document de l'Office fédéral de la justice sur l'application du droit du divorce en 2005 dressait un tableau extrêmement hétérogène, relevant même des cas pour lesquels le droit d'être entendu était traité de manière différente au sein du même tribunal⁹⁰. Cette hétérogénéité dans la procédure matrimoniale

⁸² Bigler-Eggenberger 2008 : ch. 78

⁸³ On observe également des formes de participation scolaires. Les législations des cantons de Bâle Campagne et de Zurich prévoient par exemple le droit des enfants et des jeunes de s'exprimer sur les questions scolaires.

⁸⁴ Cf. Rapport CSEC-N 2013 : 15 ; Bucher 2013 : 190 ; Althof 2007 : 75

⁸⁵ RS 272

⁸⁶ RS 142.20

⁸⁷ RS 312.1

⁸⁸ RS 312.0

⁸⁹ ATF 131 III 553 consid. 1

⁹⁰ Cf. Office fédéral de la justice 2005 : 15

se retrouve dans le rapport de la Suisse sur l'application de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant établi en 2012. Il est rare que les enfants soient systématiquement entendus ; la pratique cantonale est très hétérogène, et ce dans les modalités mêmes de la procédure⁹¹.

Dans le canton de Genève, par exemple, tous les enfants âgés d'au moins 6 ans sont systématiquement entendus par le service de protection de la jeunesse, alors que les cantons de Lucerne, Vaud et Zoug établissent une distinction entre les cas litigieux et les cas dans lesquels les parents se sont entendus sur la garde des enfants et les modalités du droit de visite ; en cas d'accord entre les parents, les enfants sont invités à signer et renvoyer une déclaration de renonciation⁹².

Lorsqu'une audition a lieu, elle est menée par des juges ou, lorsqu'il y a délégation, par un organe spécialisé. Dans les tribunaux du canton de Zurich, par exemple, ce sont les juges qui y procèdent en personne – ils sont régulièrement formés à cette fin –, tandis qu'en Valais, l'audition des enfants en matière de tutelle est systématiquement confiée au centre pour le développement et la thérapie de l'enfant et de l'adolescent ou au service cantonal de protection de l'enfance⁹³. Le recours à un défenseur des enfants est rare : sur environ 15 000 mesures de protection des enfants ordonnées en Suisse en 2010, un défenseur des enfants est intervenu dans seulement 152 cas⁹⁴.

Mis à part les informations susmentionnées concernant la procédure matrimoniale ou les mesures de protection de l'enfant, il n'existe actuellement pas de données disponibles sur la mise en œuvre du droit d'être entendu dans les procédures judiciaires et administratives⁹⁵. C'est pourquoi le Conseil fédéral a recommandé d'accepter le postulat 14.3382 de la CSEC-N du 15 mai 2014 qui l'invite à vérifier, en collaboration avec les cantons, que le droit d'être entendu prévu par l'art. 12 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant est respecté, notamment dans les procédures judiciaires et administratives, et le cas échéant, à déterminer les domaines où il faut apporter des améliorations⁹⁶. Le postulat a été transmis au Conseil fédéral lors de la session d'automne 2014.

6.2 Projets à caractère général encourageant la participation

La participation des enfants et des jeunes peut également se développer dans des projets qu'ils organisent, planifient et mettent en œuvre eux-mêmes. En vertu de l'art. 8 LEEJ, la Confédération peut désormais apporter un soutien financier à des projets qui encouragent particulièrement la participation des enfants et des jeunes à leur élaboration et à leur mise en œuvre⁹⁷. Les projets concernés peuvent avoir une dimension politique, mais ce n'est pas indispensable, contrairement à ce qui s'applique aux aides financières allouées en vertu de l'art. 10 LEEJ (cf. section 6.3). Si les enfants et les jeunes sont les seuls acteurs du projet, les procédures administratives applicables au dépôt de la demande, à la décision d'octroi et aux critères d'évaluation doivent être simplifiées dans la mesure du possible⁹⁸.

Le programme national *Jeunes et médias* encourage, dans le cadre du sous-projet *Education par les pairs*, le développement des compétences dans l'utilisation des médias, en amenant des jeunes à assumer la fonction d'instance de socialisation et à transmettre de ma-

⁹¹ Cf. Conseil fédéral 2012b : 44

⁹² Cf. Conseil fédéral 2012b : 44

⁹³ Cf. Conseil fédéral 2012b : 44

⁹⁴ Statistiques COPMA, www.kokes.ch > Documentation > Statistiques > Enfants : évolution 1996-2012

⁹⁵ Cf. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Reynard (13.3889) « Audition de l'enfant. Respect de la Convention relative aux droits de l'enfant? ».

⁹⁶ Po 14.3382 CSEC-N « Droit de l'enfant d'être entendu. Bilan de la mise en œuvre en Suisse de l'article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant »

⁹⁷ Cf. message relatif à la LEEJ, FF 2010 6236

⁹⁸ Cf. message relatif à la LEEJ, FF 2010 6236

nière ciblée leur savoir-faire et leur expérience directement à d'autres jeunes. Ces jeunes transmettent ainsi d'une manière participative des compétences socialement importantes. L'OFAS est en train de tester et évaluer cette nouvelle approche à l'aide de projets pouvant servir de modèles : à Bâle, des jeunes reçoivent ainsi une formation dans le domaine des nouveaux médias et planifient de manière autonome des activités de prévention auprès d'écoles et de groupes de jeunes. A Renens (VD), d'autres jeunes travaillent à une radio en ligne, faite par des jeunes et pour les jeunes.

Les projets de participation locaux sont principalement réalisés par les communes et des organismes privés. Dans les villes et les quartiers, surtout, on rencontre les formes de participation les plus diverses du fait du peu d'espace disponible.

6.3 Projets de participation politique

Le Conseil fédéral accorde une grande importance à la participation politique des enfants et des jeunes, notamment du fait que, dans un système politique fondé sur la démocratie directe, l'apprentissage des règles du jeu de la démocratie et la motivation à participer à la vie politique sont tout spécialement importants. L'art. 10 LEEJ permet à la Confédération d'encourager différentes formes de participation politique au niveau fédéral, en fournissant aux jeunes qui s'engagent dans la vie de la cité davantage de possibilités de participer de manière permanente à la formation de la volonté politique du pays. Dans le même temps, ces projets participatifs visent également à toucher les jeunes qui sont moins engagés dans la vie politique.

En plus de la Session fédérale des jeunes présentées en détail à la section 6.4, la Confédération soutient, sur la base de l'art. 10 LEEJ, différents projets relatifs à la participation politique, tels que *easyvote* et *Speak out !*

- *Easyvote* : en Suisse, la participation des adolescents et des jeunes adultes aux élections et aux votations reste inférieure à celle de leurs aînés. Ce phénomène s'explique notamment par le fait que le mode de scrutin et de votation, de même que les documents qui s'y rapportent sont peu adaptés aux jeunes. La Fédération suisse des parlements des jeunes (FSPJ) souhaite modifier cette situation au moyen du projet *easyvote*, qui comprend l'élaboration et la diffusion d'aides au vote et des mesures de sensibilisation.
- *Speak out!* : chaque année, des centaines d'enfants et de jeunes arrivent en Suisse sans être accompagnés d'un représentant juridique et déposent une demande d'asile. Le projet *Speak out !* vise à donner une voix aux demandeurs d'asile mineurs, afin d'attirer l'attention sur leur vie et sur leurs conditions de séjour en Suisse, d'enrichir leurs connaissances sur le fonctionnement du système politique suisse et leur droit à participer à ce fonctionnement, afin qu'ils puissent en faire usage.

6.4 Session fédérale et parlements cantonaux des jeunes

La Confédération soutient depuis 1993 la préparation et la mise en œuvre de la Session fédérale des jeunes. Organisée chaque année par le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ), elle constitue à l'évidence une manifestation importante et précieuse pour favoriser la participation politique des jeunes au niveau fédéral. Plus de 200 jeunes de la Suisse entière se retrouvent au Palais fédéral pour discuter de thèmes politiques et s'informer, sans aucun engagement, sur les processus du système politique suisse et les possibilités de s'y impliquer.

Au niveau cantonal, il existe différentes possibilités de participation. Huit cantons disposent d'un véritable parlement des jeunes (AG, GE JU, SG, SH, TI, VD, VS), deux possèdent une commission extraparlamentaire des jeunes (BL, FR) et deux ont un forum de discussion (BS, TG)⁹⁹. La création de structures est en cours dans les cantons de Lucerne et de Soleure, et des initiatives existent dans trois autres cantons (BE, ZG, ZH) pour mettre en place un parlement des jeunes¹⁰⁰. Dans le canton d'Obwald, les électeurs ont refusé en 2013 la mise en place d'un tel parlement.

Au niveau communal, on dénombre 54 parlements ou conseils des jeunes. La proximité permet de donner diverses formes d'expression aux préoccupations des jeunes, avec la participation des autorités. Certains parlements communaux disposent de droits étendus : ainsi, ceux de la ville de Lucerne et de la commune de Köniz peuvent transmettre des interventions à l'assemblée législative de la commune. Un autre instrument est la motion des jeunes : dans la ville de Berne et dans la commune de Muri près Berne, par exemple, 40 jeunes peuvent présenter une motion, qui doit ensuite impérativement être traitée par l'organe législatif correspondant.

6.5 Prochaines activités de la Confédération

Les données disponibles sur la mise en œuvre du droit des enfants et des jeunes d'être entendus présentent une image hétérogène et fragmentée. S'il y a certainement des lacunes dans la mise en œuvre systématique de ce droit, il reste très difficile de tirer des conclusions sur l'exécution et sur la qualité des différentes variantes de mise en œuvre. Le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de la CSEC-N 14.3382 (Droit de l'enfant d'être entendu. Bilan de la mise en œuvre en Suisse de l'article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant) comblera ces lacunes.

L'évaluation de la LEEJ prévue pour 2017-2018 montrera quels sont les apports concrets des art. 8 et 10, et si ces dispositions ont permis de répondre de manière satisfaisante à l'exigence d'encouragement de la participation générale et politique au niveau fédéral.

Le 13 décembre 2013, le conseiller national Mathias Reynard a déposé le postulat 13.4304 « Renforcer la Session des jeunes », dans lequel il déplore le fait que les pétitions remises par la Session fédérale des jeunes n'ont aucun effet sur le plan politique. Le postulat a été accepté. Aussi le Conseil fédéral va-t-il rédiger un rapport sur le développement de la Session des jeunes, dans lequel il examinera comment le Parlement a traité les demandes de la Session des jeunes ces dernières années.

⁹⁹ www.parlementsdesjeunes.ch > Parlements des jeunes > Parlements des jeunes actuels > PJ cantonaux

¹⁰⁰ Dans le canton de Lucerne, la première session des jeunes s'est tenue le 20 octobre 2014 ; dans celui de Soleure, une association a été créée, tandis que dans ceux de Berne et de Zurich, des interventions parlementaires ont été acceptées.

7 Mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE) traite des droits de l'homme en les adaptant aux besoins spécifiques des enfants. Les Etats parties ont pour objectif de garantir protection et soutien aux enfants, afin que ceux-ci puissent épanouir harmonieusement leur personnalité¹⁰¹. La Suisse a ratifié la CDE le 24 février 1997 et les deux protocoles facultatifs à la CDE (concernant respectivement l'implication d'enfants dans les conflits armés, et la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants)¹⁰² en 2002 et 2006. Le troisième protocole facultatif, entré en vigueur le 1^{er} avril 2014, prévoit une procédure de recours individuelle pour les enfants qui s'estiment lésés dans leurs droits. Une motion demandant la ratification de ce protocole par le Conseil fédéral a été acceptée en mars 2014 par les Chambres fédérales¹⁰³.

En tant qu'Etat partie à la CDE, la Suisse s'est engagée à garantir le respect des droits des enfants dans son système juridique et à prendre toutes les mesures nécessaires pour encourager leur mise en œuvre. Elle doit présenter tous les cinq ans un rapport sur la mise en œuvre de la Convention et de ses protocoles facultatifs. En outre, la Confédération est compétente en matière de processus de ratification des accords et des protocoles additionnels et d'élimination des réserves. Lui incombent par ailleurs au premier chef les tâches générales de mise en œuvre de la Convention, comme les adaptations législatives ou les tâches de sensibilisation au niveau national¹⁰⁴.

Les cantons sont d'abord responsables de la mise en œuvre des dispositions individuelles. Mais dans leur domaine de compétence, ils assument également, comme la Confédération, des tâches touchant la mise en œuvre générale telles que l'adoption d'actes cantonaux destinés à réaliser les droits des enfants et la coordination des mesures prises par les communes¹⁰⁵.

7.1 Procédure de rapport obligatoire et processus de ratification du troisième protocole

La Confédération assume la coordination de la mise en œuvre de la CDE et la présentation tous les cinq ans d'un rapport au Comité des droits de l'enfant de l'ONU sur les mesures de mise en œuvre prises par l'ensemble des acteurs étatiques du système fédéral¹⁰⁶. Depuis 2013, l'OFAS est compétent en la matière. La base légale des tâches de coordination au niveau fédéral et de l'échange d'informations avec les cantons est formée par la LEEJ. Au niveau cantonal, la CDAS joue un rôle de coordination dans la procédure de rapport obligatoire. Dans le cadre des mesures de mise en œuvre et de l'élaboration des rapports, elle a une fonction d'intermédiaire dans la transmission des informations.

Le dernier rapport du gouvernement suisse donne un aperçu des mesures de mise en œuvre prises par l'ensemble des acteurs impliqués dans leurs domaines de compétence respectifs¹⁰⁷ : il passe notamment en revue les mesures prises par la Confédération et par

¹⁰¹ Cf. préambule de la CDE et FF 1994 V, p. 11

¹⁰² RS 0.107.1 et RS 0.107.2

¹⁰³ Motion Amherd 12.3623 « Troisième protocole facultatif à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Ratification »

¹⁰⁴ ACF du 18.02.1998 : « Travaux relatifs à la mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant »

¹⁰⁵ Cf. May / Wiesli 2009 : 6

¹⁰⁶ ACF du 18.02.1998 : « Travaux relatifs à la mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant »

¹⁰⁷ Cf. Conseil fédéral 2012b

dix cantons¹⁰⁸ pour mettre en œuvre le droit des enfants d'être entendus dans les procédures civiles¹⁰⁹.

Le troisième protocole facultatif à la CDE est entré en vigueur en avril 2014. Après l'adoption, au printemps 2014, de la motion 12.3623 Amherd du 15 juin 2012, qui demande que ce protocole soit ratifié par la Suisse¹¹⁰, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a été chargé d'élaborer le projet de ratification à mettre en consultation. Les conséquences, sur l'ordre juridique de la Confédération et des cantons, de la mise en place de la procédure de communications individuelles internationales prévue par le protocole facultatif ont été étudiées en 2013 lors d'un congrès d'experts et jugées minimales¹¹¹.

7.2 Tâches générales de mise en œuvre (art. 4 et 42 CDE)

L'art. 4 CDE¹¹² dispose que l'Etat doit prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la Convention. De telles mesures sont par exemple la nouvelle loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral, ou la législation spéciale des cantons.

L'art. 42 CDE charge l'Etat de faire connaître la Convention relative aux droits de l'enfant. Au niveau fédéral, l'OFAS dispose d'un budget annuel *ONU - Convention relative aux droits de l'enfant* d'environ 200 000 francs, dont il utilise une partie pour des activités régulières et des projets destinés à diffuser des informations sur la Convention¹¹³. En 2014, par exemple, il a soutenu un projet de la fondation *éducation21*. Ce projet porte sur l'élaboration, en collaboration avec des organisations non gouvernementales et des pédagogues, de documents sur la Convention, rédigés dans les trois langues nationales et adaptés aux enfants, qui seront mis à la disposition des écoles¹¹⁴. L'OFAS a conclu des conventions de prestations avec deux organisations privées : *Réseau suisse des droits de l'enfant* et *Kinderanwaltschaft*.

Au niveau cantonal, un résumé dans l'édition actuelle du rapport de la Suisse montre que les mesures prises sont très diverses d'un canton à l'autre¹¹⁵. Alors que Genève, par exemple, indique avoir organisé un unique congrès sur les droits des enfants durant les dix dernières années, le canton d'Argovie organise une campagne de sensibilisation et de familiarisation aux dispositions de la CDE depuis plusieurs années¹¹⁶.

7.3 Prochaines activités de la Confédération

La prochaine étape dans la procédure de rapport gouvernemental aura lieu en janvier 2015, avec l'examen des 2^e, 3^e et 4^e rapports de la Suisse par le Comité des Nations-Unies pour les droits de l'enfant. Celui-ci se penchera sur la liste de thèmes publiée le 1^{er} juillet 2014 (*List of Issues*). Si le Comité émet des réserves et que la délégation suisse ne parvient pas à les éliminer, l'organe d'experts des Nations-Unies adoptera des recommandations qui seront publiées. L'OFAS analysera alors ces recommandations, avec les services fédéraux concernés et la CDAS, et identifiera les instances compétentes pour y répondre. Celles-ci devront élaborer en commun des suggestions de mesures et les présenter en 2017 au Conseil fédé-

¹⁰⁸ AG, GE, LU, SG, SO, TI, VD, VS, ZG, ZH

¹⁰⁹ Cf. Conseil fédéral 2012b : 42

¹¹⁰ Cf. réponse du Conseil fédéral à la motion 12.3623 Amherd « Troisième protocole facultatif à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Ratification »

¹¹¹ A/RES/66/138 3. Troisième protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant établissant une procédure de communications individuelles, art. 7

¹¹² L'art. 44 CDE fait également partie des tâches générales de mise en œuvre de la CDE, mais il est traité à la section Procédure de rapport obligatoire.

¹¹³ www.ofas.admin.ch > Thèmes > Questions de l'enfance et de la jeunesse > Droits de l'enfant

¹¹⁴ www.ofas.admin.ch > Thèmes > Questions de l'enfance et de la jeunesse > Droits de l'enfant

¹¹⁵ Cf. Conseil fédéral 2012b : 30 s.

¹¹⁶ Cf. Conseil fédéral 2012b : 30 s.

ral. Les données pour le prochain rapport gouvernemental devraient être collectées par l'OFAS en 2018 et 2019.

8 Conclusion

Le présent rapport fournit une première synthèse sur l'état actuel de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Les exemples présentés reflètent une pluralité de mesures et d'acteurs, et il en ressort une grande hétérogénéité. Le fédéralisme conduit parfois à une politique de l'enfance et de la jeunesse difficilement saisissable et différemment agencée d'un niveau à l'autre. La pratique est globalement fragmentée, reflétant les fortes variations constatées dans la collaboration entre instances de financement et organismes fournissant des prestations, ainsi que dans les organes de décision, les critères d'accès aux mesures et la disponibilité des prestations¹¹⁷. Vu l'absence de données qui caractérise plusieurs secteurs, il est relativement difficile d'établir une évaluation de la situation.

De concert avec les cantons, la Confédération met actuellement en place de nouvelles structures de coordination et de coopération. Parmi celles-ci, la plateforme électronique relative à la politique de l'enfance et de la jeunesse fournira une vue d'ensemble des principales activités exercées au niveau de la Confédération et des cantons ; elle devrait ainsi faciliter la collaboration et les échanges.

Les prochaines années, la Confédération évaluera en outre certaines des mesures déjà adoptées. Cela permettra de mettre en lumière les stratégies et les activités menées dans la politique de l'enfance et de la jeunesse, et de proposer des aménagements ciblés là où des lacunes pourraient apparaître.

¹¹⁷ Maud Piller, Edith / Schnurr, Stefan (2013) : Forschung zur schweizerischen Kinder- und Jugendhilfe - eine Einleitung : p. 8 s. In: Edith Maud Piller / Stefan Schnurr (éd.) : Kinder-undJugendhilfen der Schweiz : Forschung und Diskurse

9 Bibliographie

Althof, Wolfgang (2007) : Partizipation der Kinder. In: Kirchschräger, Peter G. / Kirchschräger, Thomas / Belliger Andréa / Krieger David J. (Hrsg.): Mitsprache und Kinder. Bern: Stämpfli.

Baier, Florian / Schnurr, Stefan (Hrsg.) (2008) : Schulische und schulnahe soziale Dienste. Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Bern : Haupt Verlag.

Biaggini, Giovanni (2001) : Wie sind Kinderrechte in der Schweiz geschützt? In : Gerber Jenni, Regula / Hausammann, Christina (Hrsg.) : Die Rechte des Kindes. Das UNO-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf die Schweiz. Basel : Helbing und Lichtenhahn, 27-30.

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit (2010) : Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven. Entwurf für das Konsultationsverfahren. Ergebnisse des Projekts "Konzept Jugendhilfe Basel-Landschaft". Verabschiedet von der interdepartementalen Projektgruppe "Konzept Jugendhilfe Basel-Landschaft" am 16.09.2010.

Bigler-Eggenberger, Margrith (2008) : Artikel 41. In : Ehrenzeller, Bernhard / Mastronardi, Philippe / Schweizer, Rainer J. / Vallender, Klaus A. : Die schweizerische Bundesverfassung. Zürich : Schulthess Juristische Medien AG.

Blülle Stefan (2013) : Kinder und Jugendliche platzieren. Ein Handlungsleitfaden für platzierungsbegleitende Fachpersonen. In : Integras (2013) : Leitfaden Fremdplatzierung. Zurich.

Bohrer, Isabelle (2009) : Le travail social en milieu scolaire. Un vrai boom... et un défi pour l'Avenir Social. In : Actualité Sociale, n° 21 / juillet-août 2009, 19 s.

Bucher Laura (2013) : Die Rechtstellung der Jugendlichen im öffentlichen Recht. Zürich : Schulthess Juristische Medien.

Conseil fédéral (2008) : Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Janiak (00.3469) du 27 septembre 2000, Wyss (00.3400) du 23 juin 2000 et Wyss (01.3350) du 21 juin 2001. Berne. En ligne : www.ofas.admin.ch > Thèmes > Questions de l'enfance et de la jeunesse > Politique de l'enfance et de la jeunesse : vue d'ensemble (état au 21.8.2014).

Conseil fédéral (2009) : Les jeunes et la violence. Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Leuthard (03.3298) du 17 juin 2003, Amherd (06.3646) du 6 décembre 2006 et Galladé (07.3665) du 4 octobre 2007. Berne. En ligne : www.ofas.admin.ch > Thèmes > Questions de l'enfance et de la jeunesse > Protection des jeunes (état au 21.8.2014).

Conseil fédéral (2012a) : Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Fehr (07.3725) du 5 octobre 2007. Berne. En ligne : www.ofas.admin.ch > Thèmes > Questions de l'enfance et de la jeunesse > Protection de l'enfance (état au 21.8.2014).

Conseil fédéral (2012b) : Deuxième, troisième et quatrième rapports du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant. Berne : DFAE. En ligne : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27565.pdf> (état au 15.5.2014).

Conseil fédéral (2012c) : Änderung des Bundesratsbeschlusses vom 18. Februar 1998 betreffend die Federführung für die Berichterstattung und Präsentation der Berichte der Schweiz zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dessen Fakultativprotokolle. Bern: EDA. (Beschluss des Bundesrates vom 23. November 2012).

Conseil fédéral (2012d) : ad 07.419. Initiative parlementaire. Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel. Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 10 novembre 2011. Avis du Conseil fédéral du 15 février 2013. FF **2012** 1627.

CPEJ (2008/2010) : Standards de la promotion de l'enfance et de la jeunesse en Suisse. Prise de position. En ligne : www.sodk.ch > Français > CPEJ (état au 21.8.2014).

Fatke, Reinhard / Niklowitz, Matthias (2003) : "Den Kindern eine Stimme geben". Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Pädagogisches Institut der Universität Zürich.

Feller-Länzlinger, R. / Niederhauser, A. (2013) : Bestandesaufnahme der Informations-, Schulungs- und Beratungsangebote zum Jugendmedienschutz sowie Qualitätskriterien zur Beurteilung von Angeboten zum Jugendmedienschutz. Bern : BSV.

Gerber Jenni. Regula : Das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 - juristisches Dokument oder politisches Programm? In : Kaufmann Claudia / Ziegler Franz (Hrsg.) : Kindeswohl, eine interdisziplinäre Sicht. Zürich / Chur : Rüegger Verlag, 281-287.

Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller Helen (2012) : Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich: Schulthess.

Kalbermatter, Beatrice (2012) : Des efforts considérables mais, espérons-le, payants. La planification nationale dans le domaine de l'aide à la jeunesse en milieu institutionnel. In : Office fédéral de la justice (2012) : Bulletin info. Informations sur l'exécution des peines et mesures 1 / 2012. Coup de projecteur : Pénurie de places de détention, 16-19.

Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (2013) : Initiative parlementaire. Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle. Rapport du 28 mai 2013 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national. FF **2013** 5651.

Landert, Chris / Panchaud, Christine (2013) : Übersicht über Strategien, Strukturen und Massnahmen der Gewaltprävention in der Schweiz. Berne : OFAS.

Maud Piller, Edith / Schnurr, Stefan (Hrsg.) (2013) : Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz. Forschung und Diskurse. Wiesbaden : Springer VS.

May, Andrea / Wiesli, Reto (2009) : Promotion des enfants et des jeunes en Suisse. Rapport à l'intention du Bureau de cantonal de promotion des enfants et des jeunes Fribourg. Berne. En ligne : www.sodk.ch > Français > CPEJ (état au 15.5.2014).

Office fédéral de la justice (2010) : Ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants (OPEE). Rapport explicatif de la deuxième consultation. En ligne : www.ofj.admin.ch > Thèmes > Société > Projets législatifs terminés > Prise en charge d'enfants hors du foyer familial (état au 21.8.2014).

Office fédéral des assurances sociales (2013) : Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz. Teilbericht 1: Genner, Sabine / Süss, Daniel. ZHAW, Departement Angewandte Psychologie. Teilbericht 2: Dreyer, Stephan / Hasebrink, Uwe / Lampert, Claudia / Schröder, Hermann-Dieter. Hans-Bredow-Institut.

Reich, Johannes (2012) : "Schutz der Kinder und Jugendlichen" als rechtsnormatives und expressives Verfassungsrecht. In : Zeitschrift für Schweizerisches Recht. 363-387.

Piller, Edith (2003) : Struktur und Organisation der Jugendhilfe in der Schweiz. Eine Analyse der Angebote und Angebotsstrukturen des Jugendschutzes und der Jugendhilfe in den Kantonen der Schweiz. Brugg : Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz, Departement Soziale Arbeit.

Rosch, Daniel (2011) : Neue Aufgaben, Rollen, Disziplinen, Schnitt- und Nahtstellen. Herausforderungen des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. In : Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz ZKE 1 / 2011. 31-46.

Schnurr, Stefan (2012) : Aide à l'enfance et à la jeunesse : prestations de base. Etude réalisée sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales pour le groupe de projet chargé de répondre au postulat Fehr (07.3725). In : Conseil fédéral 2012a.

SKMR (2014) : Unveröffentlichter Bericht zur Ratifizierung des dritten Fakultativprotokolls der UNO-Kinderrechtskonvention durch die Schweiz. Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden. Tagungsbericht der Expertentagung vom 10. Oktober 2013 in Bern.

Trageser, Judith / Schultheiss, Andrea / Von Stokar, Thomas (2013) : Programm Jugend und Gewalt. Zwischenevaluation.

Tschannen Pierre (2011) : Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern : Stämpfli Verlag AG.

Uhlmann, Felix / Zehnder, Vital (2011) : Rechtsetzung durch Konkordate. In : LeGes 2011 / 1, 9-34.

Waldmann, Bernhard (2013) : Verfassungsrechtlicher Rahmen des schweizerischen Föderalismus - nur noch Symbolik?. In : AJP 9 / 2013, 1332-1336.

Wytenbach, Judith (2008) : Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik - Verfassungsrechtliche und internationale Grundlagen. In : Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik : Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

Zatti, Kathrin Barbara (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. En ligne : www.ofj.admin.ch> Thèmes > Société > Projets législatifs terminés > Prise en charge d'enfants hors du foyer familial (état au 21.8.2014).