



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS
Famille, générations et société

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

27.08.2008

Résumé

Le Conseil fédéral répond par le présent rapport aux postulats Janiak 00.3469 « Loi-cadre relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse », Wyss 00.3400 « Améliorer la participation des jeunes à la vie politique » et Wyss 01.3350 « Session fédérale des jeunes. Droit de proposition ». Le postulat Janiak demande essentiellement l'élaboration d'une loi-cadre au niveau fédéral, qui charge les cantons de mettre sur pied une vaste politique d'encouragement des activités de jeunesse, et la création par la Confédération d'un organe ayant pour mission de coordonner les travaux de toutes les unités de l'administration en lien avec la politique de l'enfance et de la jeunesse. Les postulats de la conseillère nationale Ursula Wyss réclament des mesures visant à encourager la participation politique des enfants et des jeunes, ainsi qu'un droit de proposition pour la Session fédérale des jeunes.

Il est exact que les tendances et les problèmes observés aujourd'hui dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse sont des sujets brûlants, comme le prouvent les nombreuses interventions parlementaires qui ont été traitées le 19 décembre 2007 dans le cadre du débat sur la jeunesse, ainsi que la fréquence avec laquelle les médias abordent ces questions. L'analyse de la situation amène le Conseil fédéral à conclure que les structures actuelles et les bases légales existantes – à savoir la loi fédérale sur l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (loi sur les activités de jeunesse, LAJ) – ne répondent plus aux nouveaux besoins découlant de l'évolution de la société. Ces tendances et ces problèmes résultent d'un ensemble complexe de facteurs qui s'influencent mutuellement. On ne peut donc pas compter uniquement sur une politique de l'enfance et de la jeunesse mise en place par l'Etat pour répondre à toutes les questions.

Le Conseil fédéral estime cependant qu'il faut améliorer et renforcer les mesures prises par la Confédération dans ce domaine, car cela contribuerait à la protection, à l'encouragement et à l'intégration de tous les enfants et les jeunes dans notre société. Deux mesures doivent permettre d'atteindre ce but. Premièrement, les tâches relevant de la prévention de la maltraitance des enfants et de la sensibilisation aux droits de l'enfant qui sont déjà du ressort de la Confédération doivent être réglées dans une ordonnance du Conseil fédéral. Deuxièmement, le Conseil fédéral propose une révision totale de la loi sur les activités de jeunesse, portant essentiellement sur les points suivants : l'encouragement de l'animation jeunesse en milieu ouvert et des formes novatrices d'activités de jeunesse ; la promotion de la Session des jeunes, ce qui encouragerait la participation des enfants et des jeunes à la vie politique à l'échelon fédéral ; la possibilité d'aider les cantons à élaborer et à organiser leurs politiques de l'enfance et de la jeunesse, et partager leurs expériences. En revanche, créer un nouvel organe administratif fédéral n'est pas nécessaire, car il en existe déjà un à l'Office fédéral des assurances sociales.

Cependant, le Conseil fédéral juge que l'édiction d'une loi-cadre comme l'entend le postulat Janiak serait inadéquate. En effet, la Constitution n'accorde pas à la Confédération la compétence d'imposer des règles aux cantons en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. De plus, une telle façon de procéder serait inappropriée, car, dans ce domaine, les mesures doivent être adaptées à la situation cantonale et communale, et s'intégrer aux structures existant à ce niveau.

Les deux postulats Wyss exigent que des mesures soient prises pour renforcer la participation des jeunes à la vie politique. Le Conseil fédéral y répond de manière nuancée. Il propose d'inscrire dans la loi, pour la Session fédérale des jeunes, le financement de la préparation et de la réalisation – financement qui existe déjà – et de prendre des mesures pour que les jeunes issus des couches peu instruites et défavorisées puissent aussi y participer ; il accepte également l'idée que la Confédération soutienne les cantons dans leur travail de conception et d'organisation portant sur la participation. Par contre, pour des raisons d'ordre politique et constitutionnel, il ne juge pas opportun d'accorder un droit de proposition formel à la Session des jeunes.

Pour atteindre les objectifs visés, il faut augmenter en conséquence les moyens alloués à ce secteur, tant en termes de financement que de personnel, ce qui ne représenterait toutefois qu'une charge modérée.

Sommaire

Résumé.....	iii
Sommaire	v
1 Mandat et procédure.....	1
2 Politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse : historique, organisation et enjeux.....	2
2.1 Histoire de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse.....	2
2.2 La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse : état des lieux et contenu actuel.....	3
2.3 La politique de l'enfance et de la jeunesse face à de nouveaux enjeux.....	6
2.3.1 Changements dans l'environnement des enfants et des jeunes	7
2.3.2 Politique de l'enfance et de la jeunesse : les problèmes vus par les différents acteurs.....	9
2.3.3 Loi sur les activités de jeunesse : les problèmes vus par les différents acteurs	11
2.3.4 Objectifs d'une loi-cadre : point de vue des différents acteurs	11
2.3.5 Réformes possibles : point de vue des différents acteurs	12
3 Analyse de la situation et mesures proposées par le Conseil fédéral.....	14
3.1 Bases de la politique de l'enfance et de la jeunesse : Constitution et conventions internationales.....	14
3.2 Protection de l'enfance et de la jeunesse	16
3.2.1 Situation actuelle.....	16
3.2.2 Appréciation	19
3.2.3 Mesures proposées.....	19
3.3 Promotion de l'enfance et de la jeunesse.....	21
3.3.1 Situation actuelle.....	21
3.3.2 Appréciation	22
3.3.3 Mesures proposées.....	24
3.4 Participation des enfants et des jeunes	25
3.4.1 Situation actuelle.....	25
3.4.2 Appréciation	26
3.4.3 Mesures proposées.....	27
3.5 Coordination horizontale au niveau fédéral	28
4 Avenir de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse : principes et mesures	29
4.1 Mesures visant les droits de l'enfant et la protection de l'enfance et de la jeunesse	29

4.2	Révision totale de la loi sur les activités de jeunesse.....	29
4.2.1	Elargir l'encouragement de la jeunesse (et de l'enfance) à l'animation en milieu ouvert, donner les moyens d'un pilotage stratégique et simplifier la procédure.....	29
4.2.2	Inscrire dans la loi la Session fédérale des jeunes et créer des instruments permettant la participation des couches peu instruites et des jeunes issus de milieux défavorisés	30
4.2.3	Aider les cantons à élaborer et à mettre en place la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes, par la conclusion de conventions-cadre et en favorisant le partage d'expériences et le réseautage	30
4.3	Renforcement de la coordination horizontale au niveau fédéral.....	30
4.4	Financement et personnel.....	30
5	Bilan et suite à donner	32
6	Annexes	33
	Annexe A : Postulat Janiak 00.3469	33
	Annexe B : Postulat Wyss 00.3400	34
	Annexe C : Postulat Wyss 01.3350.....	36
	Annexe D : Übersicht der parlamentarischen Vorstösse zu kinder- und jugendpolitischen Fragen	38

1 Mandat et procédure

La motion du conseiller national Claude Janiak du 27 septembre 2000, « Loi-cadre relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse » (00.3469), réclame une loi-cadre qui jette les fondements d'une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse mieux coordonnée et qui charge les cantons de mettre sur pied une vaste politique d'encouragement des activités de jeunesse. Elle demande en outre que la Confédération crée un organe ayant pour mission de coordonner ces activités et de soutenir les cantons. Cet organe, doté d'une structure participative, serait organisé de telle manière que les enfants et les jeunes participent aux discussions et aux prises de décisions. La motion déposée par la conseillère nationale Ursula Wyss le 23 juin 2000, « Améliorer la participation des jeunes à la vie politique » (00.3400), exige des mesures pour promouvoir l'intégration des jeunes dans le processus politique. La motion Wyss du 21 juin 2001 (01.3350) demande qu'un droit de proposition soit accordé à la Session des jeunes.

Le Conseil fédéral, dans sa réponse du 4 décembre 2000 à la motion Janiak, reprenait largement les appréciations et les revendications de l'intervention, et jugeait que, dans le respect des compétences actuelles, l'élaboration d'une loi-cadre constituait un but à moyen terme. Il indiquait en même temps qu'une mise en œuvre prudente nécessitait du temps et qu'il était donc justifié de transformer la motion en postulat. Le Conseil national décidait le 26 novembre 2001, par 89 voix contre 63, de transmettre la motion et, le 18 juin 2002, le Conseil des Etats votait, par 20 voix contre 14, sa transformation en postulat. Concernant la motion Wyss 00.3400, le Conseil fédéral, dans sa réponse du 18 septembre 2000, se déclarait prêt à examiner des propositions concrètes allant dans le sens indiqué, mais insistait sur le fait que la participation politique des jeunes est prioritaire d'abord au niveau des cantons et des communes. Dans sa réponse du 21 septembre 2001 à la motion Wyss 01.3350, le Conseil fédéral jugeait qu'un droit de proposition formel serait inopportun et assurerait un poids politique à une catégorie sociale au détriment d'autres catégories, peut-être tout aussi sous-représentées politiquement et qui auraient, elles aussi, besoin d'être mieux prises en compte. Il se déclare cependant prêt, en lien avec la motion 00.3400, à revaloriser la Session fédérale des jeunes.

Divers mandats ont été confiés à des experts externes dans le but de répondre de manière fondée aux diverses questions posées par ces postulats (cadre légal et lacunes de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, problèmes et attentes des cantons, nécessité d'adapter la loi sur les activités de jeunesse dans le sens d'une politique des générations, participation des enfants et des jeunes). Un groupe d'accompagnement, composé de spécialistes appartenant à l'administration et de spécialistes externes, a suivi l'élaboration des expertises en question. Celles-ci ont été publiées indépendamment en même temps que le présent rapport du Conseil fédéral (cf. annexes).

Un groupe participatif, dans lequel étaient représentés les principales organisations concernées par l'animation enfance et jeunesse hors du cadre scolaire, ainsi que des organes fédéraux et cantonaux (y compris la Conférence des gouvernements cantonaux), a pris position sur les questions à traiter dans les expertises et sur le choix des experts. Il a donné son avis sur les expertises achevées, ainsi que sur les possibilités d'action qui y étaient évoquées. Il a également discuté de la participation des enfants et des jeunes.

La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) a aussi été invitée à s'exprimer sur les expertises et sur les options qui s'en dégageaient en termes d'action (cf. annexe).

Le Conseil fédéral souligne que le présent rapport prend en compte les exigences matérielles formulées par les motions qu'il a acceptées dans le cadre des débats sur la jeunesse du 19 décembre 2007, à savoir : Amherd 07.3033 du 8 mars 2007 « Loi fédérale en faveur de l'enfance et de la jeunesse » et Galladé 07.3664 du 4 octobre 2007 « Politique de l'enfance et de la jeunesse. Stratégie nationale ».

2 Politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse : historique, organisation et enjeux

Au niveau fédéral, la politique de l'enfance et de la jeunesse a mûri lentement. Elle est caractérisée par la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (et les communes) : les principales responsabilités incombent à ces derniers, peu reviennent à la Confédération. La politique de l'enfance et de la jeunesse a été et reste étroitement liée à l'activité des organisations non gouvernementales et aux initiatives privées. Etant donné l'importance croissante des tâches, la retenue de la Confédération est critiquée par les spécialistes et de nombreuses interventions politiques réclament un plus grand engagement de sa part. Des changements rapides, souvent contradictoires, touchent en effet la société, l'économie, la culture et surtout les médias ; l'évolution démographique modifie le rapport numérique entre les groupes d'âge. En Suisse comme à l'étranger, ces divers phénomènes placent la politique de l'enfance et de la jeunesse – tout comme les enfants et les jeunes eux-mêmes – face à de nouveaux défis.

2.1 Histoire de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse

En 1971, plusieurs interventions parlementaires déposées au niveau fédéral réclamaient une politique de la jeunesse ; à la même époque, des organisations nationales s'occupant des activités de jeunesse formulaient leurs recommandations en la matière. A la suite de cela, le Département fédéral de l'intérieur a institué une commission, présidée par le conseiller national Theodor Gut, et l'a chargée d'examiner la forme que pourrait prendre une telle politique. Dans son rapport publié en juillet 1973 et intitulé « Réflexions et propositions concernant une politique suisse de la jeunesse » (Rapport Gut), la commission définissait comme suit l'expression « politique de la jeunesse » : participation (politique avec la jeunesse), encouragement de l'autonomie (politique de la jeunesse) et aide socioculturelle (politique pour la jeunesse). Elle concluait principalement que « une politique de la jeunesse ne peut pas être uniquement l'affaire de l'Etat », mais qu'elle « est l'affaire de la société tout entière » et que son but est « de réaliser le droit qu'a chaque enfant et chaque jeune à l'épanouissement de sa personnalité ». En réponse aux recommandations de la commission, le Conseil fédéral a institué en 1978 la Commission fédérale pour la jeunesse (devenue depuis la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, CFEJ). Celle-ci, composée de spécialistes, avait pour mission d'observer la situation des enfants et des jeunes en Suisse, de conseiller le Conseil fédéral et les autorités fédérales, et d'examiner les conséquences des actes législatifs fédéraux pour les enfants et les jeunes.

Le 18 décembre 1987, le Conseil fédéral présentait son message sur l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires¹. Il s'appuyait sur la compétence non écrite incombant à la Confédération en matière d'encouragement de la culture, qui dérivait de la Constitution fédérale de 1874 : « dans chaque cas, la compétence de la Confédération peut être motivée par le fait que certaines tâches dépassent les possibilités des cantons et doivent être assumées à l'échelon suisse. »² Selon les ch. 122 et 124.3 du message, « cette obligation [de la Confédération] ne nécessite pas de compétences particulières et ne s'oppose pas à la constatation que de nombreux domaines de la politique de la jeunesse sont du ressort exclusif des cantons et des communes » ; « il est nettement ressorti de la procédure de consultation qu'il fallait rester dans les limites d'alors, et procéder avec circonspection et pragmatisme, en tenant compte du fait que la politique de la jeunesse incombe au premier chef aux cantons et aux communes ». Le Conseil fédéral renonçait également à prendre en compte des propositions qui allaient plus loin (et qui avaient déjà été formulées en 1973 par la Commission Gut), comme la nomination d'un délégué à la jeunesse ou l'élaboration d'une loi globale d'aide à la jeunesse. Le Conseil fédéral estimait que la politique de la jeunesse ne peut pas exister en tant que telle : « pour la Confédération, mener une politique de la jeunesse [consiste] à tenir compte des intérêts des jeunes dans le cadre des dispositions constitutionnelles afin d'arriver à une politique globale répondant à leurs aspirations, et à exploiter toutes les possibilités existant au niveau de la législation et au

¹ Message du Conseil fédéral du 18 décembre 1987 concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (FF 1988 I 777).

² FF 1988 I 777, ici 814.

sein de l'administration. »³ La loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (LAJ) est finalement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

Depuis, les bases légales sur lesquelles se fondent la politique de l'enfance et de la jeunesse se sont élargies. D'une part, la Suisse a ratifié en 1997 la Convention de l'ONU du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE)⁴ et, d'autre part, la révision de la Constitution fédérale en 2000 a permis de combler des lacunes et de corriger certains points. Dans la perspective de la politique de l'enfance et de la jeunesse, les articles essentiels sont les art. 11, 41 et 67 Cst. l'art. 41 pose les « buts sociaux », les art. 11 et 67 citent le postulat de la protection et de l'encouragement, et l'art. 67, al. 2, donne a posteriori une base constitutionnelle claire à la loi sur l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires.

Au niveau des cantons, les fondements de la politique de l'enfance et de la jeunesse diffèrent fortement, ainsi que, par conséquent, ses ancrages constitutionnels et légaux. Pour simplifier, on peut les regrouper en fonction de certaines caractéristiques : environ la moitié d'entre eux réunit la protection et l'encouragement sous la notion de « politique de l'enfance et de la jeunesse », tandis que l'autre a développé des politiques distinctes pour la protection et pour l'encouragement, ou bien met l'accent sur l'un des deux aspects⁵.

Selon l'étude Frossard de 2003, il existe des lois spéciales pour la jeunesse dans huit cantons⁶. Dans neuf autres, les dispositions spécifiques à la jeunesse sont contenues dans une loi générale. Neuf autres encore n'ont inscrit aucune disposition de ce type dans une loi, mais l'ont fait parfois au niveau des ordonnances ou des directives. Classiquement, les mesures de protection de l'enfance et de la jeunesse visent le groupe d'âge des 0 à 18 ans, tandis que celles destinées à l'encouragement de la jeunesse sont axées sur les 16 à 25 ans. Un élargissement du but ou des groupes cibles s'accompagne de la formulation d'une politique globale de l'enfance et de la jeunesse⁷.

Suite à la révision de la Constitution fédérale, plusieurs cantons ont édicté de nouvelles lois sur la politique de l'enfance et de la jeunesse, qui s'en inspirent parfois explicitement. C'est le cas par exemple du canton du Valais, dont la loi en faveur de la jeunesse, du 11 mai 2000, traite des trois aspects majeurs que sont la protection, l'encouragement et la participation. Cette loi prévoit également la création d'un service chargé de la coordination générale au niveau cantonal et d'un poste de délégué à la jeunesse ayant pour tâche de coordonner les activités des organisations privées. De même, la loi sur la politique de la jeunesse du canton du Jura, du 22 novembre 2006, comprend les trois bases citées – protection, encouragement et participation – et prévoit un poste de délégué à la jeunesse, doté d'attributions identiques. Elle crée en outre un Parlement de la jeunesse pouvant soumettre des sollicitations au Gouvernement et au Parlement cantonal. La loi sur l'enfance et la jeunesse du canton de Fribourg, du 13 mai 2006, définit en détail les aspects protection, encouragement et participation, ainsi que les compétences en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que la coordination. Elle prévoit la création d'une Commission de l'enfance et de la jeunesse pouvant soumettre des propositions au canton et aux communes, d'un Conseil des jeunes représentant les demandes des jeunes auprès des autorités cantonales, et un poste de délégué à l'enfance et à la jeunesse (un par communauté linguistique) chargé de coordonner et de soutenir les projets en faveur de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que de représenter le canton au sein des organismes intercantonaux⁸.

2.2 La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse : état des lieux et contenu actuel

L'art. 11, al. 1, de la Constitution fédérale définit les tâches de la politique de l'enfance et de la jeunesse, en mettant en évidence deux aspects : « Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement »⁹. L'art. 41, al. 1, let. f, Cst.

³ FF 1988 I 777, ici 781.

⁴ RS 0.107.

⁵ Frossard, S. (2003): Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse. IDHEAP.

⁶ Ibid.

⁷ Frossard, S., op. cit., p. 116.

⁸ Cf. http://appl.fr.ch/v_ofl_bdlf_pdf/en_vigueur/fra/8355v0001.pdf. Etat au 25 janvier 2008.

⁹ Cf. Wyttenbach, J. (2008) : Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik – Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen. In : Département fédéral de l'intérieur (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 53s.

précise que la Confédération et les cantons ont la responsabilité en matière de formation et, à la let. g, qu'ils doivent s'engager à encourager les enfants et les jeunes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et à les soutenir dans leur intégration sociale, culturelle et politique. La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, ratifiée par la Suisse, met au premier plan la protection et le bien-être de l'enfant, entendant par là tout enfant de moins de 18 ans. Elle insiste à l'art. 2 sur l'interdiction de toute discrimination des enfants motivée par leur origine et, à l'art. 12, sur le droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, de sorte que ses opinions soient dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. En vertu de l'art. 23, les Etats parties reconnaissent que les enfants handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui favorisent leur autonomie.

On peut donc résumer comme suit le but de la politique de l'enfance et de la jeunesse : garantir, par des activités, des mesures et des institutions publiques, le bien-être et la participation sociale de tous les enfants et les jeunes, afin de leur permettre de développer une personnalité responsable et capable de vivre en société, tout en tenant compte de leurs intérêts, indépendamment de leur sexe, de leur appartenance sociale, de leur origine ou de leur handicap¹⁰. Il s'agit par conséquent de formuler des politiques différenciées, avec des instruments et des objectifs variés, tout en sachant que les enfants et les jeunes ne constituent pas un groupe homogène, mais qu'ils se distinguent par l'âge, le sexe, la classe et l'origine sociales, ainsi que par leurs capacités et aptitudes personnelles¹¹. Trois éléments caractérisent ainsi la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse : la protection, l'encouragement et la participation¹².

Protection : il importe de protéger les enfants et les jeunes des influences et des risques auxquels ils peuvent être exposés dans leur environnement. Font partie de ces risques les abus, notamment sexuels, la violence dans l'éducation, les influences des médias perturbant le développement de la personnalité, les conditions de vie et de travail nocives pour la santé, ainsi que l'utilisation trop précoce ou abusive de substances légales ou illégales. Il peut aussi s'agir de facteurs personnels et sociaux, ou d'éléments structurels tels que la pauvreté ou la discrimination. La protection des enfants et des jeunes comprend donc des mesures préventives et pédagogiques, essentiellement toutes les mesures légales, qu'il s'agisse d'obligations, d'interdictions ou d'orientations. Dans un sens plus large, elle englobe aussi les efforts visant à réduire les risques inutiles dans leur environnement (planification en matière de circulation et de transports, par exemple). Outre la prévention, un autre aspect fondamental de la protection est l'assistance et l'intervention en cas de crise. Les dispositions correspondantes se trouvent dans les lois cantonales concernant l'aide à la jeunesse et l'aide aux familles, notamment le droit de la tutelle, le droit pénal, l'ordonnance sur le placement d'enfants et de nombreux autres domaines juridiques comme le droit du travail (dispositions protectrices) ou la santé (réglementation de la vente et de la consommation d'alcool, de tabac et d'autres substances engendrant la dépendance).

Encouragement du développement et de l'autonomie : il s'agit là d'aider les enfants et les adolescents à « grandir », en leur permettant d'apprendre peu à peu l'indépendance, l'autonomie et la responsabilité sociale. La garde, l'éducation et la formation, au sein et à l'extérieur de la famille, à l'école et dans les activités extra-scolaires, s'associent et se conditionnent mutuellement ; elles jouent un rôle fondamental. Les enfants et les jeunes ont absolument besoin, pour leur bien-être et leur développement, de fiabilité et d'attention, mais aussi d'espaces libres pour agir à leur guise, de possibilités de déployer leurs facultés émotionnelles et intellectuelles et leur créativité. Dans tout cela, il importe de garder à l'esprit la nécessité de viser l'égalité des chances entre les sexes, ainsi que pour les enfants et les jeunes de différentes origines sociales et pour ceux qui présentent un handicap. Ceux issus des couches peu instruites et socialement défavorisées, de même que les migrants, notamment, ont besoin d'un soutien spécifique.

¹⁰ Cf. Lüscher, K. (2008): La politique de l'enfance et de la jeunesse dans le cadre de la politique des générations. In: Département fédéral de l'intérieur (DFI). Op. cit., p. 9.

¹¹ Les différences entre groupes d'enfants et de jeunes ne s'expliquent pas uniquement par des facteurs personnels, mais aussi et tout autant par des facteurs structurels. C'est le cas en particulier pour la situation des enfants et des jeunes handicapés, qui est influencée d'une part par des atteintes physiques, psychiques ou mentales et, d'autre part, par des facteurs handicapants liés à l'environnement et au contexte social.

¹² Cf. Département fédéral de l'intérieur : Eléments d'une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, juillet 2000.

Droit à la parole et participation aux décisions : les enfants et les jeunes doivent être considérés et traités comme des individus et des sujets de droit à part entière pour tout ce qui touche à leur vie personnelle. Cela signifie leur donner le droit de s'exprimer individuellement (d'être entendus durant une procédure de divorce, par exemple) ou collectivement (en particulier lorsque les décisions politiques les touchent directement). Cette approche implique que l'on considère la jeunesse comme une ressource, capable d'amener des idées et des solutions créatives en réponse aux problèmes sociétaux et politiques. Les enfants et les jeunes ont en effet une vision des choses différente de celle des adultes, directe et souvent novatrice, qui peut constituer un enrichissement.

Ces trois principes permettent de distinguer une politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict et une politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large. **Au sens strict, « politique de l'enfance et de la jeunesse »** désigne les contributions destinées à protéger de manière ciblée les enfants et les jeunes, à les encourager et à permettre leur participation : par exemple, les défendre contre les actions et les influences commerciales et médiatiques les plus problématiques. Pour être efficace, il faut à la fois mettre en place des dispositions protectrices, impliquer les parents et les adultes de référence, et développer les compétences individuelles à l'école, lors des activités extrascolaires et dans le cadre de l'animation enfance et jeunesse. Des structures et des projets participatifs donnent l'occasion aux enfants et aux jeunes de découvrir qu'ils peuvent être traités en partenaires dans les débats et avoir leurs propres opinions, ce qui favorise le développement de leur personnalité, leur aptitude à la communication et la conscience de leurs responsabilités.

Au sens large, la politique de l'enfance et de la jeunesse considère que les conditions de vie des enfants et des jeunes sont influencées par de très nombreux facteurs relevant de domaines et de niveaux politiques différents, concernant aussi d'autres groupes d'âge. Devenant ainsi une **tâche transversale**, elle se charge de faire prendre en compte leurs perspectives, leurs préoccupations et leurs besoins par d'autres domaines politiques établis. Elle recouvre de nombreuses sphères de la législation et elle doit se concrétiser dans chacune d'elles.

Cette démarche, c'est-à-dire l'établissement d'un lien entre plusieurs domaines politiques en fonction de thèmes bien précis, est souvent qualifiée de *mainstreaming*. Elle se retrouve, au niveau fédéral, dans toute une série de secteurs, tels que l'égalité entre hommes et femmes, la lutte contre le racisme, l'intégration et la politique de la vieillesse¹³. L'accomplissement de tâches transversales oblige les organes administratifs concernés à se coordonner et à échanger des informations. C'est généralement le service responsable de la mise en œuvre dans le domaine en question qui se charge de la coordination.

En matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, l'Office fédéral des assurances sociales assume un grand nombre de tâches : promotion des enfants et des jeunes dans le cadre des activités de jeunesse extrascolaires, développement des possibilités de participer aux processus de décision et application de la Convention relative aux droits de l'enfant, sans oublier ces autres tâches importantes, la prévention de la violence et la protection de l'enfance. L'office est également compétent pour l'élaboration d'une stratégie générale applicable à la politique de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que pour la coordination au niveau international. Enfin, dans les services et les départements fédéraux, différentes unités administratives se préoccupent, dans une plus ou moins grande mesure, des questions de l'enfance et de la jeunesse¹⁴. Mentionnons en particulier l'engagement de la Confédération dans le domaine du code pénal et du droit pénal des mineurs, dans la protection de la jeunesse relevant du droit civil (droit de la tutelle), dans le droit du travail et la formation professionnelle, dans le cadre de Jeunesse + sport (J+S) et dans la promotion et la prévention en matière de la santé.

Dans le domaine de la formation professionnelle, la Confédération a contribué de façon déterminante à l'introduction du *case management* (gestion par cas). Celui-ci vise à faire prendre des mesures adéquates en faveur des jeunes qui présentent un fort risque de ne pas réussir leur entrée dans le monde professionnel. Afin que ces mesures soient le mieux adaptées qu'il se peut à la situation locale, la

¹³ Voir par exemple le rapport du Conseil fédéral : Stratégie en matière de politique de la vieillesse, août 2007.

¹⁴ Le DFJP pour la protection de l'enfance et de la jeunesse, le droit pénal des mineurs (OFJ) et le domaine des migrations et de l'asile (ODM) ; la DDC pour le programme Jeunesse et développement ; la Direction du droit international du DFAE pour l'élaboration des messages relatifs à la Convention des droits de l'enfant (CDE) et les protocoles facultatifs à la CDE et pour la préparation des rapports de l'Etat à l'intention du Comité des droits de l'enfant ; le DDPD/OSPO pour jeunesse et sport ; le DFE/OFFT pour les questions relatives au droit du travail, au chômage des jeunes et à la formation ; l'OFSP pour tout ce qui concerne les drogues, l'alcool et la santé des jeunes ; le SER pour la recherche et la formation, etc.

mise en œuvre de la gestion par cas a été confiée aux offices cantonaux de la formation professionnelle, avec le soutien de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). Ce dernier a élaboré, de concert avec la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP), des directives à l'intention des cantons. La Confédération aide actuellement 25 cantons à élaborer la stratégie correspondante et elle met à leur disposition 20 millions de francs sur quatre ans pour la concrétiser.

Pour la politique d'intégration, les jeunes représentent un groupe cible important. Le Conseil fédéral, afin d'améliorer l'intégration des immigrés, a adopté le 22 août 2007 un plan d'action comprenant 45 mesures qui seront mises en œuvre par les services fédéraux compétents (rapport Mesures d'intégration 2007). L'accent sera mis sur la langue, la formation et le travail, ainsi que sur l'encouragement de l'intégration sociale. Le Conseil fédéral a institué un groupe de coordination présidé par l'office responsable, qui est l'Office fédéral des migrations (ODM). Un rapport sera établi chaque année sur l'avancement des mesures. Celles-ci prévoient notamment d'améliorer l'accès aux mesures existantes pour les migrants (par exemple par la formation des personnes clés, par l'information, etc.) et de compléter ou de créer des mesures et des programmes de soutien. Par exemple, cinq offices fédéraux collaboreront à des projets de développement de quartiers (projets urbains) afin d'améliorer l'intégration sociale. L'ODM consacre environ 50 millions de francs par an à des mesures d'encouragement spécifiques en faveur de l'intégration des étrangers et des demandeurs d'asile.

Dans le cadre de Jeunesse et Sport, la Confédération finance chaque année, à hauteur de 58 millions de francs environ, les camps et les cours J+S organisés par les antennes cantonales. En matière de santé, elle fournit également des fonds pour des mesures de prévention et de sensibilisation visant spécifiquement la jeunesse.

La majorité des projets dans le domaine scolaire et extrascolaire, subventionnés par le Service de lutte contre le racisme à hauteur de 900 000 francs par an, s'adressent aux jeunes ou sont portés par eux. Visant les discriminations, le racisme et la défense des droits de l'homme, ils contribuent à faire en sorte que les enfants et les jeunes puissent grandir dans une société exempte de discriminations et garantissant l'égalité des chances.

Si l'on entend par « coordination globale » la coordination de toutes les mesures touchant le groupe d'âge des enfants ou des jeunes, il faut bien dire que la coordination de la politique de l'enfance et de la jeunesse n'en est encore qu'à ses balbutiements, au niveau fédéral comme au niveau cantonal, malgré tout ce qui a été fait jusqu'ici¹⁵. Selon l'étude Frossard, en 2003, seul un tiers des cantons avaient réuni dans une même unité administrative des services de protection (tutelle, aide sociale aux mineurs) et des activités de « promotion » (prévention primaire, encouragement des activités de jeunesse, promotion de la participation)¹⁶. Quant au problème très actuel de la violence, force est de constater que, pour l'instant, un seul canton a élaboré un concept global de prévention¹⁷.

De même, au niveau fédéral, les mesures citées plus haut restent juxtaposées les unes aux autres, sans coordination véritable, en ce sens qu'elles ne sont pas intégrées à une politique de l'enfance et de la jeunesse explicitement formulée, ayant par exemple comme but suprême d'améliorer les conditions de vie et l'épanouissement de la personnalité des enfants et des jeunes.

2.3 La politique de l'enfance et de la jeunesse face à de nouveaux enjeux

Par ses transformations, l'environnement des enfants et des jeunes pose de nouveaux défis aux parents et aux jeunes eux-mêmes, ainsi qu'au système scolaire et au système de formation. De tous côtés des voix s'élèvent pour réclamer une politique de l'enfance et de la jeunesse plus forte, qui aiderait à venir à bout de ces défis. On attend de la Confédération, en particulier, qu'elle se montre plus active dans ce domaine et y consacre davantage de moyens.

¹⁵ Frossard, S., op. cit., p. 98.

¹⁶ Ibid., p. 100.

¹⁷ Canton de Soleure, www.so-gegen-gewalt.ch

2.3.1 Changements dans l'environnement des enfants et des jeunes

L'évolution de la société et de l'économie place la politique de l'enfance et de la jeunesse face à de nouveaux enjeux, si elle veut satisfaire aux postulats de protection, d'encouragement et de participation qui découlent de la Constitution et des autres bases légales.

Ces trois dernières décennies, par exemple, ont vu la « **jeunesse** », en tant que **phase de la vie**, s'élargir et s'allonger considérablement. Le passage de l'école et de la formation au monde du travail, comme celui du cadre familial à l'autonomie, prend des formes de plus en plus diversifiées. Ce phénomène, s'il ouvre aux jeunes davantage de possibilités et de chances, les confronte simultanément à une certaine insécurité et au risque d'être submergés par les difficultés inhérentes à la nécessité de choisir et d'organiser eux-mêmes leur vie. Souvent, ils ne peuvent plus se fonder sur les modèles proposés par la génération de leurs parents. Cette période de transition est marquée par des cassures et des interruptions ; les jeunes risquent de se sentir pris entre les contradictions d'une société qui valorise d'un côté le savoir et la performance et glorifie de l'autre les « événements » et la consommation. Leur aptitude à se mouvoir entre ces extrêmes est donc déterminante quant à leurs perspectives d'avenir. Elle comprend l'obtention des diplômes adéquats, l'acquisition des compétences sociales et personnelles et la mise sur pied d'un solide réseau de relations sociales. Les jeunes issus des couches sociales peu instruites ou socialement défavorisées, tout comme ceux issus de la migration, sont confrontés à des difficultés particulières. Les enfants et les jeunes d'origine étrangère occupent une grande place également du point de vue statistique : le taux de natalité, par exemple, est une fois et demi plus élevé chez les femmes étrangères que chez les Suissesses¹⁸.

Le **système éducatif et le système de formation** sont ainsi confrontés à des exigences élevées, car une place financière et économique très développée comme la Suisse a besoin de salariés bien formés et hautement qualifiés. On augmenterait encore l'attrait de la Suisse si l'on supprimait toute discrimination empêchant l'arrivée de jeunes bien qualifiés, quelle que soit leur origine, et si l'on valorisait les qualifications existantes, telles que le plurilinguisme. Enfin, il serait souhaitable de donner les mêmes chances aux jeunes qui sont désavantagés, que ce soit sur le plan personnel ou en raison d'obstacles structurels et institutionnels¹⁹, ou qui sont issus de la migration ou de familles socialement défavorisées ou peu instruites. La Confédération et les cantons ont déjà pris diverses mesures pour adapter le domaine de l'éducation formelle aux mutations survenues dans le monde du travail et sur le marché de l'emploi. La révision de la loi sur la formation professionnelle, en 2002, a donné de nouvelles bases à la formation professionnelle, la garantissant à long terme et ouvrant de nouvelles voies. Un nouvel article constitutionnel touchant la formation dans les hautes écoles, accepté par le peuple en 2006, charge la Confédération et les cantons de veiller ensemble à la coordination et à la garantie de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles²⁰. Les cantons ont décidé par le projet HarmoS d'harmoniser leurs systèmes d'école obligatoire. Enfin, on s'efforce actuellement, en appliquant la méthode de la gestion par cas, de soutenir les jeunes ayant des difficultés à entrer dans le marché du travail.

L'éducation formelle atteint cependant ses limites quand il s'agit d'acquérir ce qu'on appelle des **soft skills** – attitudes ou « savoir-être » – comme l'esprit d'équipe, la capacité de prendre ses responsabilités, l'esprit d'entreprise et les compétences interculturelles, qui sont considérées à l'heure actuelle comme des compétences clés sur le marché de l'emploi. Ces **soft skills** ne s'acquièrent pas par une approche cognitive ; elles se construisent à partir d'une combinaison d'expériences, de connaissances, de capacités et d'attitudes. Il est donc particulièrement important de promouvoir et de soutenir de manière ciblée, en complément au système d'éducation et de formation, les **occasions d'apprendre à l'extérieur de l'école**.

Dans le même ordre d'idées, le rôle que joue l'**accueil extrafamilial des enfants** avant la scolarisation a été reconnu : d'une part, il permet aux parents, surtout aux mères, de conserver une activité lucrative ; d'autre part, il est important pour la politique de l'éducation, de la formation et de l'intégration. Il peut en effet être considéré comme un soutien éducatif précoce (étude PISA), susceptible de compenser les désavantages – notamment linguistiques – et de contribuer ainsi à l'égalité des

¹⁸ Voir sous <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/06/blank/key/02.html>.

¹⁹ Voir également l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée, du 25 octobre 2007, et les efforts correspondants pour instaurer un système scolaire intégré.

²⁰ Art. 63a Cst.

chances sur la voie de la formation. Par un programme d'incitation financière limité dans le temps, la Confédération a donné des impulsions à la création de places d'accueil supplémentaires, soutenant ainsi les efforts réalisés dans ce domaine par les cantons et les communes.

Les **technologies de l'information et de la communication (TIC)** connaissent une énorme diffusion depuis la fin des années 80 et ne cessent d'évoluer. Les enfants et les jeunes utilisent tout à fait naturellement et dès leur plus jeune âge, les diverses possibilités de communication mobile et virtuelle, qu'il s'agisse de communication vocale ou d'échange de textes, d'images et de vidéos. Mais les effets négatifs sur l'environnement et sur le comportement des enfants et des jeunes se sont multipliés tout aussi rapidement que l'usage de ces technologies. On pense notamment à cette forme particulièrement négative : le *happy slapping*, dans lequel des adolescents enregistrent des scènes de violence et diffusent leurs « exploits » au moyen d'un téléphone portable et d'Internet. Les jeunes sont fortement exposés dans les espaces de discussion virtuels, car il n'y est généralement pas possible d'identifier les interlocuteurs ; c'est là un risque à prendre au sérieux. Enfin, la protection des mineurs est très difficile face à la pornographie, à la diffusion de la violence par les médias virtuels et à son usage dans les médias de divertissement²¹.

La **mondialisation de l'économie** accentue les besoins en main d'œuvre ayant acquis de l'expérience à l'étranger. Les jeunes peuvent obtenir cette expérience dans le cadre d'échanges, que ce soit dans le courant de leurs études ou par des stages professionnels, par du bénévolat ou un emploi au pair, ou encore grâce aux organismes de travail bénévole. Les connaissances linguistiques, les compétences interculturelles et la mobilité ainsi acquises deviennent de plus en plus des conditions d'accès à un espace économique et à un marché de l'emploi hautement techniques et internationalisés. Il faut donc pouvoir offrir, surtout aux jeunes défavorisés, un accompagnement solide et des possibilités de placement valables. Mentionnons ici que la plupart des jeunes issus de la migration maîtrisent généralement très bien les langues étrangères et ont l'expérience d'autres pays. Or on sait que l'encouragement ciblé de ces aptitudes aide les personnes directement concernées à acquérir une deuxième langue, fait d'elles des modèles pour leurs collègues monolingues et constitue un potentiel encore trop rarement exploité pour l'économie et les relations internationales de la Suisse.

Le **vieillesse démographique** va modifier la répartition des groupes d'âge au sein de la population, qui s'accompagnera – au chapitre de la protection sociale – d'un transfert croissant des charges financières au bénéfice des personnes âgées. Par ailleurs, le temps où se côtoient plusieurs générations s'est allongé, d'où de nouveaux potentiels relationnels. Etant donné que jeunes et vieux ont besoin les uns des autres dans tous les domaines de la vie, il faudra à l'avenir être plus attentif aux rapports entre les générations, dans l'espace tant privé que public, et encourager le dialogue entre elles afin de résoudre les éventuelles tensions et d'éviter les conflits ouverts.

En raison des **mouvements migratoires** des dernières années, comme le montre le dernier recensement de la population (2000), 21,3 % des enfants et des jeunes de 0 à 19 ans vivant en Suisse sont étrangers. Il s'y ajoute un grand nombre de jeunes Suisses issus de la migration qui ne figurent pas dans la statistique. Avec 24 %, le pourcentage d'étrangers est encore plus élevé chez les enfants de 0 à 9 ans. On peut en conclure que le défi de l'intégration nous accompagnera encore longtemps. A noter que 68,7 % des enfants et des jeunes étrangers sont nés en Suisse et que 53,3 % des jeunes sans passeport suisse viennent d'Etats ne faisant pas partie de l'UE/AELE.

La plupart des enfants et des jeunes parviennent à tracer leur chemin dans ce nouveau décor. Pourtant, certains phénomènes et certaines tendances montrent qu'une minorité ne trouve pas son compte dans la société d'aujourd'hui et se sent impuissante. L'absence de perspectives professionnelles semble constituer un facteur déterminant, qui débouche sur une perte des exigences subjectives et de la motivation (*cooling out*, rendu parfois par « refroidissement des attentes »). Le **sentiment d'impuissance et les mauvaises perspectives professionnelles, surtout chez les jeunes structurellement défavorisés, issus ou non de la migration**, se traduisent par des **comportements problématiques** et des réactions telles qu'agressions, délinquance et violence, consommation exagérée d'alcool et d'autres drogues, problèmes psychiques, troubles alimentaires et/ou surendettement.

²¹ Lors des débats sur les questions de la jeunesse, le 19 décembre 2007, le Conseil national a voté pour l'adoption du postulat Galladé 07.3665 « Médias de divertissement. Protéger les enfants et les adolescents de la violence ».

Le problème de la **violence des jeunes** a particulièrement attiré l'attention ces derniers temps. Il est complexe, car la violence a des formes d'expression diverses et se rencontre dans tous les groupes d'âge. Les causes sont multiples. A l'heure actuelle, la propension à se comporter de manière agressive dans de nombreux domaines de la vie est grande, de même que la tendance à mettre en scène la violence en public et tout particulièrement dans les médias. Même s'il faut se garder de comparaisons hâtives, de nombreux éléments semblent indiquer que cette tendance est plus marquée aujourd'hui qu'il y a encore quelques années ou dizaines d'années. Les jeunes et même les enfants, du fait de leur sensibilité, sont particulièrement touchés par cette évolution. Les problèmes familiaux, la violence dans l'éducation, les mauvaises conditions de vie, la marginalisation culturelle, les discriminations, des perspectives défavorables en matière d'éducation et de profession, associées à l'appartenance à une sous-culture et à la consommation de drogues légales ou illégales, renforcent souvent de manière cumulative la propension à la violence pour les deux sexes. Dans le cadre de leurs compétences, la Confédération et les cantons se voient donc tenus de développer des stratégies efficaces pour prévenir et réduire la violence juvénile²².

2.3.2 Politique de l'enfance et de la jeunesse : les problèmes vus par les différents acteurs

Des acteurs de tous horizons ont critiqué et critiquent encore la politique de l'enfance et de la jeunesse telle qu'elle est pratiquée, et réclament des améliorations. Suite à l'approbation par le peuple et les Chambres, en 1999, de la nouvelle Constitution fédérale, le Département fédéral de l'intérieur a chargé en 2000 la Commission pour l'enfance et la jeunesse d'étudier la direction à donner à la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse. Le rapport élaboré à cette occasion, « Fondements d'une politique de l'enfance et de la jeunesse », décrivait la situation ainsi : au sein de l'administration, les compétences sont organisées de manière sectorielle à tous les niveaux. Le domaine de compétence de l'organe administratif fédéral chargé des affaires de la jeunesse se limite au secteur extrascolaire et extrafamilial, sport non compris. Le degré d'intégration très variable que connaît la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les diverses administrations cantonales indique clairement que le changement de paradigme (d'une politique axée sur la protection et les déficits à une politique d'émancipation et de participation) n'a pas encore véritablement eu lieu aux niveaux cantonal et communal. Dans la plupart des cantons, elle se borne à la formation et à la protection. Pour que l'on puisse parler d'une politique nationale de l'enfance et de la jeunesse, il faudrait compenser au niveau fédéral les déficits en termes de contenu, d'organisation et de structure. La commission souhaitait que la Confédération joue à l'avenir un rôle actif et novateur, en utilisant au mieux les compétences dont elle dispose et en coordonnant les activités. Elle devrait en outre encourager la participation et l'intégration des mineurs au sein de la société, assurer la protection (prévention et information), améliorer la situation des familles, promouvoir l'intégration des enfants étrangers et l'égalité des chances entre sexes, étudier la situation des enfants et des jeunes et garantir les droits fondamentaux. Des échanges d'informations systématiques et transparents sont également nécessaires. S'agissant de la coordination et de la coopération, la commission proposait à la Confédération de créer un état-major servant de plaque tournante à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, ainsi que de mieux utiliser les structures existantes et d'assurer leur coordination entre Confédération, cantons et ONG. Enfin, il faudrait éclaircir et définir les compétences et les priorités des acteurs fédéraux, cantonaux et communaux²³.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui suit les progrès de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant dans les Etats signataires, a rendu en 2002 son avis sur la politique de l'enfance et de la jeunesse, et a formulé des recommandations. Outre des points qui touchent aussi d'autres secteurs, comme la politique de la santé, il critique le manque de coordination entre Confédération, cantons et communes, qui entraîne une inégalité dans la façon de traiter les enfants ; il re-

²² En réponse aux postulats Leuthard 03.3298 « Violence des jeunes » et Amherd 06.3646 « Violence des jeunes. Pour que la prévention ait davantage d'impact et d'efficacité », le Conseil fédéral analysera la problématique de la violence des jeunes de manière approfondie et proposera des mesures concrètes au niveau sociétal et politique. Les travaux préparatoires sont en cours et le rapport sera terminé en 2008. Il fournira notamment une vue d'ensemble des mesures introduites ces dernières années au niveau de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi qu'une évaluation de leur efficacité. De plus, sous la direction de l'Office fédéral de la justice, le Département fédéral de justice et police a établi en 2007 un rapport intitulé « Violence des jeunes. Ampleur, causes et mesures envisageables ».

²³ Papier de position de la Commission fédérale pour la jeunesse : Fondements d'une politique de l'enfance et de la jeunesse, avril 2000.

commande de créer un organe fédéral de coordination et d'élaborer un programme d'action national pour appliquer la Convention.

Pour sa part, l'étude de S. Frossard mentionnée plus haut conclut que le potentiel éducatif et préventif des activités de jeunesse extra-scolaires (dans un cadre associatif ou informel) est trop peu reconnu par les cantons et que la coordination des questions de la jeunesse est négligée. Elle recommande à la Confédération d'améliorer cette coordination et de fournir les moyens financiers nécessaires pour inciter les cantons à s'organiser d'une manière plus cohérente.

Pour la préparation du présent rapport, nous avons demandé à différents acteurs au niveau cantonal leur avis sur la politique de l'enfance et de la jeunesse menée aujourd'hui en Suisse²⁴. Les personnes actives dans ce domaine repèrent plusieurs problèmes : premièrement, il manque une stratégie globale au niveau fédéral, d'où un manque de clarté, pour les cantons et les communes, quant à la direction à suivre. Deuxièmement, et en raison de cet état de fait, la coordination est insuffisante, à la fois entre Confédération et cantons, entre cantons et à l'intérieur de chaque canton. Troisièmement et de manière générale, on n'accorde pas assez d'attention aux problèmes des enfants et des jeunes. Seul le représentant de la Conférence des gouvernements cantonaux estime que la Suisse a déjà beaucoup fait en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, et que les améliorations nécessaires doivent être formulées et apportées localement, parce que c'est là que se manifestent les besoins des enfants et des jeunes.

Pour leur part, les organisations non gouvernementales déplorent régulièrement les lacunes de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Elles critiquent notamment la lenteur et l'incohérence qu'elles observent dans l'application de la CDE, dues à la structure fédéraliste de notre pays²⁵. Par exemple, les mesures prises jusqu'à présent ne suffisent pas à garantir l'égalité des chances pour les enfants étrangers. A l'occasion de la rédaction du manifeste suisse des enfants et des jeunes, en 2006, la communauté de travail Loi-cadre, qui réunit plusieurs organisations de jeunesse, la Commission fédérale pour l'enfance et de la jeunesse et la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse, a critiqué la situation actuelle sur de nombreux points. Par exemple, l'absence de collaboration entre cantons et communes a pour corollaire l'existence de structures parallèles inutiles, d'où un gaspillage des ressources déjà maigres. Il manque également un pilotage à l'échelon national, ce qui fait que les enfants et les jeunes n'ont pas les mêmes chances suivant le lieu où ils habitent. Le monde politique ne s'intéresse pas suffisamment aux enjeux qui touchent leur avenir, et les possibilités pour eux de participer à la vie de la société et à la vie politique sont trop réduites. Enfin, les données sur leur situation sont insuffisantes et l'application des normes internationales lacunaire²⁶.

Plusieurs interventions devant les Chambres fédérales dénoncent des déficits analogues dans la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Elles réclament la création d'une base légale pour renforcer le rôle de la Confédération²⁷ ou la mise en place d'un organe fédéral²⁸. D'autres visent certains aspects particuliers, tels que de meilleures possibilités de participation pour les enfants et les jeunes²⁹, le renforcement de leur protection³⁰ et des mesures contre la violence juvénile³¹. Le présent rapport y répond. Quant au thème de la violence des jeunes, il sera traité dans un rapport que le Conseil fédéral remettra séparément au Parlement.

²⁴ Cf. Bonoli, G., Wichmann, S. (2008). Probleme und Erwartungen der Kantone. In: Département fédéral de l'intérieur (DFI). Op. cit.

²⁵ Voir <http://www.netzwerk-kinderrechte.ch>, état au 25 janvier 2008.

²⁶ Voir http://www.sajv.ch/files/pdf/raqe/manifest_raqe_kinderjugendpolitik_d_u.pdf, état au 25 janvier 2008 (en allemand seulement).

²⁷ Cf. initiative parlementaire Amherd 07.402 (pas encore traitée), motion Amherd 07.3033 (adoptée au Conseil national).

²⁸ Cf. motion Fehr Jacqueline 03.3599 (rejetée), interpellation Donzé 02.3520 (liquidée), motion Aepli Wartmann 02.3321 (rejetée), initiative Schwaab 02.457 (retirée).

²⁹ Postulat Wyss 00.3400 (transmis), motion Wyss 01.3350 (transmise), postulat Galladé 05.3885 (rejeté).

³⁰ Motion Hubmann 07.3119 (adopté), postulat CAJ-N 03.3188 (transmis), interpellation Simoneschi-Cortesi 05.3126 (traite non seulement de la protection de l'enfance, mais aussi des droits de l'enfant ; classée), motion Savary Géraldine 05.3882 (rejetée), initiative Vermot-Mangold 06.419 (pas encore traitée).

³¹ Postulat Leuthard 03.3298, motion Allemann 07.3485, motion Amherd 06.3646.

2.3.3 Loi sur les activités de jeunesse : les problèmes vus par les différents acteurs

Globalement, on peut dire que les objectifs visés par la loi ont été atteints, en particulier la reconnaissance des activités de jeunesse extra-scolaires, et l'ancrage légal de la participation des associations de jeunesse et du congé-jeunesse. L'application n'a pas rencontré de problèmes notables, le seul point négatif étant la procédure d'attribution des subventions, qui s'avère assez lourde et bureaucratique, même si des simplifications sont régulièrement apportées³². Cela étant, le domaine de l'animation jeunesse a beaucoup évolué ces dernières années, de sorte que plusieurs experts estiment que la loi ne répond plus à tous égards aux nécessités actuelles. Ils critiquent notamment les points suivants :

- La loi est axée sur le travail des associations de jeunesse, qui touchent effectivement une grande partie des jeunes. Mais l'animation en milieu ouvert gagne en importance, car les enfants et les jeunes sont de plus en plus mobiles ; ils préfèrent les offres informelles et ne sont plus prêts à s'engager dans des associations de jeunesse classiques. Ce constat vaut surtout pour ceux qui sont défavorisés et mal intégrés, ainsi que pour les adolescents et les jeunes issus de la migration, ceux-là mêmes que l'animation en milieu ouvert est justement mieux à même d'atteindre.
- Les règles actuelles ne permettent pas d'influer sur le contenu de l'animation, ce qui a empêché par le passé de repérer à temps de nombreux problèmes entraînés par l'évolution de la société (violence juvénile, migration et intégration). Des possibilités accrues de pilotage thématique seraient souhaitables, éventuellement par le biais de prescriptions quant à l'utilisation des fonds alloués.
- Les animateurs jeunesse sont confrontés depuis une quinzaine d'années à des exigences croissantes, entre autres en ce qui concerne la prévention et la promotion de la santé, ou encore l'attitude à l'égard des enfants et des jeunes d'origine étrangère. Il s'ensuit une nécessaire professionnalisation que la loi en vigueur ne permet pas de faire avancer suffisamment, faute d'impulsions, par exemple en matière de qualité ou de formation et de perfectionnement.
- Il manque des données sur les conditions de vie des enfants et des jeunes ; les bases statistiques suisses présentent des lacunes et doivent donc être élargies. Il n'existe par ailleurs aucune évaluation des effets de l'animation jeunesse ni de la loi sur les activités de jeunesse, alors qu'une telle procédure est habituelle pour des normes de ce type.
- Les moyens alloués à l'encouragement des activités extra-scolaires destinées aux enfants et aux jeunes sont insuffisants. Si l'on élargissait le groupe des bénéficiaires potentiels, les fonds devraient être répartis entre davantage d'acteurs et de projets, ce qu'il faudrait compenser en augmentant les moyens mis à disposition.

2.3.4 Objectifs d'une loi-cadre : point de vue des différents acteurs

La quasi-unanimité règne entre les acteurs quant aux problèmes existants en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. On ne constate pas non plus de divergence notable pour ce qui est des objectifs qu'il faudrait fixer à une loi-cadre fédérale dans ce domaine. Une telle loi devrait :³³

- clarifier les concepts ;
- déterminer les tâches respectives de la Confédération et des cantons et les délimiter clairement ;
- constituer la base légale nécessaire à la coordination entre la Confédération et les cantons, entre les différents organes fédéraux et entre les cantons eux-mêmes ;
- définir la stratégie et/ou des normes minimales pour les structures et les mesures cantonales (et communales), en particulier concernant la participation des enfants et des jeunes, avec obligation pour la Confédération d'octroyer des fonds aux cantons pour la mise en œuvre ;

³² Cf. Büchel, D. (2008). Das Jugendförderungsgesetz sowie die horizontale Koordination auf Bundesebene. In: Département fédéral de l'intérieur (DFI). Op. cit., p. 101.

³³ Cf. Wyttenbach, J., op. cit.

- créer la base nécessaire à des enquêtes statistiques sur la situation des enfants et des jeunes en Suisse.

Seule la Conférence des gouvernements cantonaux a un avis divergent. Elle considère qu'une telle loi n'est pas nécessaire et ne permettra pas d'atteindre les objectifs. Selon elle, la politique de l'enfance et de la jeunesse est une mission cantonale et communale ; ce n'est un thème prioritaire ni de la collaboration entre Confédération et cantons, ni entre ces derniers. Une telle loi serait contraire à la répartition des tâches définie dans le cadre de la RPT et elle générerait des coûts supplémentaires au niveau fédéral³⁴.

2.3.5 Réformes possibles : point de vue des différents acteurs

Dans le cadre de la préparation du présent rapport, les experts et les acteurs concernés ont proposé plusieurs réformes³⁵. La première piste est en lien avec les bases constitutionnelles nécessaires à une politique de l'enfance et de la jeunesse : on ne peut pas déduire de la Constitution, comme le réclame le postulat Janiak, que la Confédération a la compétence d'édicter des prescriptions contraignantes pour les cantons³⁶. Pour instituer une loi-cadre obligeant ceux-ci à prendre certaines mesures, il faudrait d'abord inscrire cette compétence dans la Constitution à l'art. 67.

En revanche, la Confédération aurait la possibilité de définir sa stratégie et de développer ses activités en restant dans les limites des compétences qui lui sont reconnues. En ce sens, elle pourrait :

- créer, pour toutes les mesures qui ne concernent qu'elle, de nouvelles unités administratives ou structures (notamment pour améliorer la coordination au niveau fédéral et pour la surveillance) ;
- constituer des structures améliorant l'échange d'informations et la coordination entre elle et les cantons ;
- développer les politiques cantonales par des programmes d'incitation ou des conventions-cadre avec les cantons ;
- adapter l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires à l'évolution de la situation et octroyer ses subventions en tenant davantage compte des aspects stratégiques.

Les ONG souhaitent que la politique de l'enfance et de la jeunesse soit réglée le plus possible au niveau fédéral et en particulier que soient fixées à ce niveau les normes minimales que devront appliquer les cantons. Mais il faudrait alors créer les bases constitutionnelles correspondantes³⁷. La CFEJ adhère à cet objectif, mais à long terme ; à court et à moyen termes, elle plaide en faveur d'une démarche rapide et pragmatique³⁸. La Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse se prononce pour un engagement de la Confédération élargi, mais subsidiaire par rapport aux cantons (c'est-à-dire limité aux compétences accordées à l'heure actuelle par la Constitution)³⁹. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) reconnaît que la politique de l'enfance et de la jeunesse est une tâche transversale, et qu'une coordination horizontale et verticale serait une bonne chose. Estimant toutefois qu'il faut s'en tenir à la compétence primaire des cantons (et des communes) en la matière, elle juge que la Confédération peut se charger des tâches de soutien et de coordination, tant que le cadre constitutionnel prévu est respecté⁴⁰.

A partir des divers avis exprimés, quatre options possibles se dégagent⁴¹ :

- A. coordination par les cantons eux-mêmes et engagement ponctuel de la Confédération (situation actuelle) ;

³⁴ Cf. Bonoli, G., Wichmann, S., op. cit., p. 87s.

³⁵ Cf. Wyttenbach, J., op. cit., p. 53ss.

³⁶ Cf. Wyttenbach, J., op. cit., p. 57.

³⁷ Prise de position de la coalition pour une politique suisse efficace de l'enfance et de la jeunesse, 8 août 2007 (en allemand seulement).

³⁸ Prise de position de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, 10 septembre 2007 (en allemand seulement).

³⁹ Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CDEJ) : Standards für Kinder und Jugendförderung in der Schweiz (en allemand seulement). Projet, septembre 2007.

⁴⁰ Prise de position de la Conférence des gouvernements cantonaux, 7 mars 2008.

⁴¹ Cf. Wyttenbach, J., op. cit., p. 65ss.

- B. coordination par les cantons eux-mêmes et adaptation de l'engagement ponctuel de la Confédération à l'évolution du contexte (situation actuelle, plus révision partielle de la loi sur les activités de jeunesse) ;
- C. plus grand engagement de la Confédération, notamment soutien aux cantons en matière de coordination (révision totale de la loi sur les activités de jeunesse) ;
- D. réglementation matérielle de la politique de l'enfance et de la jeunesse pour la Confédération comme pour les cantons (nécessite une modification de la Constitution).

3 Analyse de la situation et mesures proposées par le Conseil fédéral

Retenant que la protection, l'encouragement et la participation constituent les éléments essentiels de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, le Conseil fédéral en analyse ci-après la situation actuelle et, sur cette base, détermine les besoins d'intervention et propose des mesures concrètes.

3.1 Bases de la politique de l'enfance et de la jeunesse : Constitution et conventions internationales

Au niveau du droit international comme de la Constitution, on trouve diverses dispositions en lien avec la politique de l'enfance et de la jeunesse. Elles ont toutes en commun le fait qu'elles prévoient une protection particulière pour le groupe de personnes constitué par les enfants et les jeunes, et qu'elles obligent l'Etat à agir au niveau législatif.

L'art. 24, al. 1, du pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques (Pacte II ou Pacte civil) et l'art. 10, ch. 3, du pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I ou Pacte social) prévoient la protection particulière des enfants et des jeunes⁴². Dans les deux dispositions, l'accent est mis sur la protection et les droits de l'enfant ; l'art. 24, al. 1, du pacte civil, se référant aux autres droits garantis par le pacte, exige une protection particulièrement adaptée à leurs besoins. Les deux articles ont valeur de programme. Même si l'on ne peut pas en déduire des droits opposables, les Etats parties sont encouragés à atteindre les objectifs par une législation appropriée⁴³.

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant prévoit dans plusieurs articles des principes généraux applicables à la protection de l'enfance et de la jeunesse, ainsi qu'aux droits de l'enfant ; quelques dispositions constituent des garanties directement applicables et donc des droits opposables (par exemple le droit d'être entendu, inscrit à l'art. 12). Il existe également différentes prescriptions tenant lieu de programme, qui obligent les Etats signataires à édicter une législation afin de concrétiser les droits énoncés dans la convention. L'art. 4 est le plus important à cet égard : selon cette disposition, « les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention ». Selon les remarques générales n° 5 relatives à cet article (2003), les structures fédérales ne doivent pas excuser les lacunes de l'application des droits de l'enfant prévus par la convention⁴⁴. Tout en n'entraînant pas véritablement une répartition des compétences entre Confédération et cantons, la convention de l'ONU oblige aussi bien la première que les seconds à concrétiser, dans le cadre de leurs compétences respectives et en employant toutes les mesures appropriées, les droits qu'elle prévoit⁴⁵.

La Constitution fédérale contient à plusieurs endroits des dispositions qui traitent de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Par exemple, l'art. 11 – qui énonce un droit fondamental – garantit aux enfants et aux jeunes le droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement, ainsi que l'exercice de leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement. Cet article, qui ne figurait pas encore dans le message du Conseil fédéral concernant la nouvelle Constitution fédérale, y a finalement été intégré sur proposition du Conseil suisse des activités de jeunesse⁴⁶. Le Tribunal fédéral, dans l'arrêt 126 II 377, a qualifié cet article de disposition programmatique des droits fondamentaux⁴⁷. L'art. 11 Cst. ne donne pas aux enfants et aux jeunes de droit opposable, mais il oblige les autorités, dans le cadre de leurs compétences, à concrétiser les garanties qui y sont énoncées et, à ce titre, il peut être compris comme une tâche transversale⁴⁸.

⁴² RS 0.103.2 (Pacte civil) und RS 0.103.1 (Pacte social).

⁴³ Voir pour l'ensemble : Wyttenbach, J., op. cit., p. 51s.

⁴⁴ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), CRC/GC/2003/5, § 40 und 41.

⁴⁵ Voir pour l'ensemble : Wyttenbach, J., op. cit., p. 53s.

⁴⁶ BO 1998 (tiré à part) n° 195, Intervention Hubmann. Pour la genèse de l'art. 11 Cst., voir : ATF 126 II 377, cons. 5b p. 389.

⁴⁷ ATF 126 II 377 E. 5c, p. 391.

⁴⁸ Cf: Wyttenbach, J., op. cit., p. 54s.

Plus loin, l'art. 41, al. 1, let. c, f et g, Cst., énumère les buts sociaux qui touchent la politique de l'enfance et de la jeunesse ; il ne s'agit pas là de droits fondamentaux et donc pas de droits directement opposables, mais de dispositions définissant des objectifs pour l'Etat. Là encore, l'article exige des autorités fédérales et cantonales qu'elles concrétisent, dans le cadre de leurs compétences et avec les moyens disponibles, tous les objectifs qu'il mentionne, dans tous les domaines juridiques, et ainsi, en particulier, les objectifs propres à la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Tout ceci montre bien que la Confédération, comme les cantons, est tenue par diverses dispositions internationales et constitutionnelles, dans le cadre des compétences qui lui sont octroyées par ailleurs, d'accorder une protection particulière aux enfants et aux jeunes. Si elle souhaite de plus intervenir au niveau législatif dans la politique de l'enfance et de la jeunesse, il faut inscrire cette compétence dans la Constitution. Dans le sens du présent rapport, il s'agit de trouver une base de compétence valable pour la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes.

L'art. 67 Cst. oblige la Confédération et les cantons à tenir compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes. Reste à savoir si l'al. 1 de cet art. 67 peut constituer une base de compétence suffisante pour autoriser la Confédération à devenir active dans ces domaines. Dans le rapport d'experts en réponse au postulat Janiak, il est qualifié de norme de compétence parallèle, qui permet à la Confédération et aux cantons d'intervenir parallèlement, mais indépendamment les uns des autres, dans le domaine de l'encouragement et de la protection des enfants et des jeunes⁴⁹. Mais cette interprétation s'oppose à la formulation de l'article, qui précise « dans l'accomplissement de leurs tâches ». Compte tenu de cette précision, la Confédération et les cantons devraient encourager et protéger les enfants et les jeunes par leur activité législative, au sens de tâche transversale, en s'en tenant aux compétences qui leur sont attribuées par la Constitution. L'art. 67, al. 1, Cst. ne confère donc pas de compétences supplémentaires à la Confédération et, de par son contenu, doit être plutôt compris comme une incitation à intervenir au niveau tant fédéral que cantonal.

L'art. 67, Cst. donne malgré tout, par son al. 2, une base de compétence à l'activité de la Confédération dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse. En effet, selon cette disposition, la Confédération peut « favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes ». Elle est donc compétente pour édicter ses propres mesures de soutien et d'encouragement parallèlement à celles prévues par les cantons. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, la Confédération disposait déjà d'une compétence constitutionnelle en matière d'activités extra-scolaires, fondée sur la compétence générale dans le domaine des activités culturelles⁵⁰. C'est sur cette base qu'est entrée en vigueur en janvier 1991 la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (loi sur les activités de jeunesse, LAJ), qui prévoit l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires présentant un intérêt national (art. 1 LAJ)⁵¹. La Constitution fédérale de 1999, avec l'art. 67, al. 2, a donné par la suite une base constitutionnelle formelle à cette compétence de la Confédération, restée jusque-là non écrite, ainsi qu'à la LAJ⁵². La Confédération peut donc soutenir les activités visant l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes. Elle peut intervenir en complément des mesures cantonales, par exemple en leur accordant son soutien financier. Mais elle peut aussi intervenir de sa propre initiative dans des domaines non couverts par les cantons. Elle n'a cependant pas la compétence d'imposer aux cantons des mesures de politique de l'enfance et de la jeunesse et de les obliger à intervenir dans ce domaine. Mais elle peut lier son soutien financier à la satisfaction de certains critères.

Si l'art. 67, al. 2, Cst. représente une base constitutionnelle suffisante pour les mesures d'encouragement et de participation des enfants et des jeunes, il n'en va pas de même pour les mesures touchant la protection des enfants et des jeunes ou les droits de l'enfant. Une intervention dans ce domaine outrepasserait clairement le cadre de compétence défini dans cet article.

Lors de la révision du Code pénal, le législateur a donné à la Confédération, par l'art. 386 CP, la possibilité de prendre des mesures d'information et d'éducation ou d'autres mesures pour éviter les in-

⁴⁹ Cf. Wyttenbach, J., op. cit., p. 58s.

⁵⁰ Voir le message du Conseil fédéral concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (FF 1988 I 777, ici 813s.) ainsi que le message du Conseil fédéral concernant la nouvelle Constitution fédérale (FF 1997 I 1, ici 287s.)

⁵¹ RS 446.1.

⁵² Sur les débats parlementaires à propos de l'art. 67, al. 2, Cst., voir : BO 1998 n° 294 (tiré à part) et BO 1998 p. 73 (tiré à part).

fractions et prévenir la délinquance⁵³. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, par une ordonnance du Conseil fédéral datée du 2 décembre 2005⁵⁴. L'art. 386 CP n'a guère été abordé jusqu'ici par la doctrine, raison pour laquelle il est encore difficile de définir exactement son champ d'application. Mais sa formulation laisse penser que la Confédération dispose d'une marge de manœuvre relativement large en ce qui concerne le type de mesures visant la lutte contre les infractions et la délinquance. Elle peut ainsi prévoir d'autres mesures que celles relevant de l'information ou de la pédagogie, tout en veillant à ce qu'il existe un lien suffisant entre les mesures prévues et l'objectif de l'art. 386 CP (éviter les infractions et prévenir la délinquance). Il est donc ainsi tout à fait possible – voire inévitable – que, sur la base de cet article, les mesures édictées touchent des domaines juridiques autres que le droit pénal (par exemple pour le droit de la famille, par des mesures visant à lutter contre la violence domestique, ou bien en matière de protection de la santé, par des mesures visant la délinquance liée à la drogue). Evidemment, il faudra toujours faire en sorte qu'elles servent pour finir l'objectif visé par l'art. 386 CP, à savoir prévenir la criminalité.

Indiquons par ailleurs que le droit pénal des mineurs (DPMIn)⁵⁵, à l'art. 1, al. 2, let. n, fait directement référence à l'art. 386 CP. Celui-ci s'applique donc par analogie en complément du DPMIn. Au niveau légal, il existe par conséquent un lien spécifique entre les mesures visées à l'art. 386 CP et les objectifs du droit pénal des mineurs.

Les explications ci-dessus montrent que la Confédération peut intervenir dans le domaine de la protection des enfants et des jeunes et dans celui des droits de l'enfant si les mesures visent en priorité la prévention de la criminalité. Par contre, son intervention ne peut pas être globale. S'agissant des mesures préventives de protection des enfants et des jeunes, on peut toutefois partir de l'idée que l'art. 386 CP constitue dans de nombreux cas une base légale suffisante. En effet, ce domaine présente sur de nombreux points une forte corrélation avec le droit pénal, par exemple dans la protection contre les abus sexuels ou la violence envers les enfants. La situation est différente en ce qui concerne les droits de l'enfant. S'il est vrai que l'on peut envisager ici aussi des mesures ayant un lien étroit avec le but de l'art. 386 CP (telles que le droit de l'enfant à l'autodétermination sexuelle), il est évident que ce domaine dépasse largement, par certains aspects, celui du droit pénal. L'art. 386 CP ne constitue donc pas une base légale suffisante pour édicter des mesures globales en matière de droits de l'enfant.

Les explications ci-dessus montrent que la Confédération peut intervenir dans le domaine de la protection des enfants et des jeunes et dans celui des droits de l'enfant si les mesures visent en priorité la prévention de la criminalité. Avant de décider de mesures dans ce domaine, il faut donc examiner si elles présentent une corrélation suffisante avec le droit pénal.

Pour résumer, on peut dire que la Confédération, avec l'art. 67, al. 2, Cst., dispose d'une base lui conférant la compétence de prendre des mesures dans le domaine de l'encouragement et de la participation des enfants et des jeunes. En matière de protection et de droits de l'enfant, cet article ne peut pas constituer une base légale, mais la Confédération a la possibilité de se référer à l'art. 386 CP, et ainsi pour finir à l'art. 123 Cst, qui est à même de lui servir de base légale pour ordonner des mesures, à condition que celles-ci possèdent un lien suffisamment étroit avec le droit pénal.

3.2 Protection de l'enfance et de la jeunesse

3.2.1 Situation actuelle

La protection de l'enfance et de la jeunesse comprend toutes les mesures qui visent à protéger la santé et l'intégrité physique, psychique et sexuelle des enfants et des jeunes. Conformément à l'art. 11 Cst. ainsi qu'à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE), les institutions publiques suisses, à tous les niveaux, ont la responsabilité du cadre protecteur général permettant aux enfants et aux jeunes de se développer sainement. Pour que leur développement soit optimal, il faut les protéger contre les dangers et prendre des mesures visant à atténuer et à éviter les conséquences de ces dangers. Ceux-ci sont de tous ordres : citons les abus, notamment sexuels, la violence dans

⁵³ RS 311.0.

⁵⁴ Ordonnance du 2 décembre 2005 sur la mise en vigueur anticipée de l'art. 386 de la modification du 13 décembre 2002 du code pénal (RO 2005 5723).

⁵⁵ RS 311.0.

l'éducation, les influences des médias perturbant le développement de la personnalité, les conditions de vie et de travail nocives pour la santé, ainsi que l'utilisation trop précoce ou abusive de substances légales ou illégales. Il peut aussi s'agir de facteurs personnels et sociaux, ou d'éléments structurels (pauvreté par exemple).

Afin d'introduire une classification systématique des mesures de protection des enfants et des jeunes, le plus judicieux est de les subdiviser entre **contrôle, éducation et structures**. Les mesures de protection par le contrôle ont pour but de créer, par l'action politique et par le droit, des moyens de contrôler et de réglementer. On trouve parmi elles d'une part les règles contenues dans le droit civil, le droit pénal et le droit du travail et, d'autre part, les prescriptions relatives à la protection de la jeunesse dans le domaine public (restrictions sur la publicité et la vente de tabac et d'alcool ou sur l'accès aux films en fonction de l'âge). Les mesures de protection d'ordre éducatif doivent, soutenues par l'éducation, la formation et l'information, permettre à chaque enfant ou jeune de se confronter aux dangers potentiels. Il existe ici une vaste palette de mesures de formation, de prévention et d'information, ainsi que des offres d'information et de conseil. Enfin, les mesures structurelles visent, en agissant sur les structures, à optimiser les conditions de vie des jeunes et de leurs familles et ainsi à réduire les dangers potentiels. Là aussi, les mesures possibles sont multiples ; elles peuvent consister à améliorer le cadre de vie (développement des quartiers, politique des transports...) ou les chances de formation pour certains groupes.

A côté de cette subdivision en trois domaines, applicable aux mesures de protection de l'enfance et de la jeunesse, une question se pose : comment faire la distinction entre protection de l'enfance et protection de la jeunesse ? Il n'est pas nécessaire en fait de séparer strictement ces deux aspects, car la terminologie suisse n'est ni normative ni uniformément définie, et ces expressions recouvrent des réalités variables. Au sens habituel, la **protection de l'enfance** est étroitement liée à l'autorité parentale dans la petite enfance et à la garantie de l'intégrité de l'enfant dans le cadre des institutions chargées de l'éducation, de la garde et de la formation, et, surtout, aux parents. La prévention et l'intervention en cas de maltraitance sont au cœur de cette approche. On entend par maltraitance la maltraitance physique, les abus sexuels, la maltraitance psychologique et la négligence. Les règles correspondantes se trouvent dans le Code civil suisse, ainsi que dans le droit de la tutelle qui y est lié (protection de l'enfant au sens du Code civil) et qui est actuellement en révision⁵⁶. Les actes répréhensibles envers les enfants et les jeunes pour tout ce qui touche à leur intégrité physique et sexuelle figurent dans le Code pénal sous le titre *Infraction contre la vie et l'intégrité corporelle* (art. 111 à 136 CP) et sous celui de *Infractions contre l'intégrité sexuelle* (art. 187 à 200 CP). La protection relevant du contrôle et de la réglementation, ainsi que celle relevant de l'éducation, sont ainsi très marquées en Suisse.

Si diverses dispositions relevant du droit civil et du droit pénal sont effectivement réglées de manière uniforme au niveau fédéral⁵⁷, ce sont les cantons qui les appliquent et les imposent. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) se charge des tâches de coordination et d'information en matière de droits et de protection de l'enfant. Il encourage l'application de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant en finançant des projets. Depuis 1996, il soutient également des projets visant à prévenir les abus sexuels et la maltraitance des enfants⁵⁸. Alors même qu'il n'existait à l'époque aucune base légale véritable, le Conseil fédéral a reconnu, dans son avis de juin 1995 concernant le rapport « Enfance maltraitée en Suisse »⁵⁹, que la maltraitance des enfants était un sujet d'importance nationale. La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant fait partie intégrante de la législation suisse. Par son art. 2, elle interdit toute discrimination des enfants motivée par leur origine et oblige les Etats parties à leur garantir des droits égaux, ainsi qu'à prendre toutes les mesures appropriées pour les protéger effectivement contre toutes les formes de discrimination. L'art. 19 exige que les Etats prennent toutes les mesures appropriées de prévention, de traitement et de suivi pour protéger les enfants et garantir leur bien-être.

⁵⁶ Pour la révision du droit de la tutelle, voir sous :

<http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.html>

⁵⁷ Voir plus loin dans le même paragraphe les dispositions du Code civil (droit de la tutelle) et du Code pénal (infraction contre la vie et l'intégrité corporelle et infractions contre l'intégrité sexuelle).

⁵⁸ Voir à l'adresse : http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=fr

⁵⁹ Rapport Enfance maltraitée en Suisse, avis du Conseil fédéral du 27 juin 1995 (ad 93.034), FF 1995 IV 1.

Fin 2005, en réponse à un postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil national⁶⁰, l'OFAS a publié un rapport d'experts intitulé « Violence contre les enfants – concept pour une prévention efficace »⁶¹. Ce rapport contient une série de recommandations qui s'adressent aussi bien à la Confédération, aux cantons et aux communes qu'aux parents et aux associations ou spécialistes concernés.

La mise en œuvre de la protection de l'enfance ressortit essentiellement aux cantons. Ces dernières années, plusieurs d'entre eux ont amélioré leur système de prévention et d'intervention en cas de maltraitance et d'abus sexuels. A titre d'exemple, on mentionnera, pour quelques-uns, la création de postes de délégués à la prévention des mauvais traitements envers les enfants, de commissions cantonales de protection de l'enfance, ou, pour tous, les centres de consultation mis en place en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI)⁶².

Des efforts ont également été entrepris au niveau cantonal pour sensibiliser les professionnels de l'enfance, à l'occasion de cours de formation continue, à la problématique de la maltraitance. En outre, l'information sur les mauvais traitements et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que sur les droits de ces derniers et les moyens de se défendre, est intégrée dans l'action éducative et les programmes scolaires de plusieurs cantons. Toutefois, les situations diffèrent considérablement d'un canton à l'autre.

Lorsque les enfants grandissent et, à l'adolescence, deviennent autonomes, ils commencent à participer à la vie publique et font leur entrée dans le monde du travail. La protection de la jeunesse se trouve alors confrontée à des difficultés supplémentaires : c'est là que commence la **protection de la jeunesse au sens habituel du terme**.

S'agissant de la protection de la jeunesse, les règles au niveau fédéral se trouvent surtout dans le droit pénal et dans le droit du travail. Les art. 136 et 187 CP contiennent des dispositions interdisant la remise de boissons alcoolisées et de stupéfiants à des enfants de moins de 16 ans et punissant les actes d'ordre sexuel commis sur des enfants de moins de 16 ans. Pour la protection de la jeunesse dans le contexte des médias, les art. 135 (représentation de la violence) et 197 CP (pornographie) jouent un rôle essentiel. Dans le droit du travail, les dispositions protectrices se réfèrent aux salariés hommes et femmes de moins de 18 ans (normes relatives au travail de nuit et au travail du dimanche). L'application de ces articles est toutefois du ressort des autorités cantonales. C'est à elles qu'il appartient de poursuivre d'office et de juger les infractions et les délits visés.

Quant aux règles qui visent la protection des jeunes consommateurs, code pénal mis à part, elles relèvent de la souveraineté des cantons. Ces normes comprennent les interdictions et obligations classiques relevant du droit de la police (prescriptions en matière de prix, interdiction de publicité par voie d'affichage, restrictions ou interdiction de vente), ainsi que des instruments de régulation du marché (p. ex. taxes incitatives). En complément des compétences cantonales, la Confédération intervient dans le domaine de la promotion de la santé, dans le cadre de programmes de prévention et de campagnes de sensibilisation qui, par exemple, mettent spécialement les adolescents en garde contre les méfaits du tabac et de l'alcool⁶³. Enfin, les mesures proposées en lien avec le Programme national Alcool 2008-2012 visent à renforcer la fonction coordinatrice de la Confédération dans ce domaine et à obtenir une application plus stricte des mesures de protection de la jeunesse. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) élabore actuellement un projet qu'il mettra en consultation et qui prévoit les bases légales nécessaires pour renforcer la prévention et la promotion de la santé (loi sur la prévention 2010)⁶⁴. Il n'existe pas, au niveau fédéral, d'autres compétences telles que celle de prendre des mesures structurelles pour la protection de l'enfance et de la jeunesse.

⁶⁰ Postulat de la Commission des affaires juridiques CN 96.3178 (93.034). Concept de prévention contre la violence au sein de la famille.

⁶¹ Office fédéral des assurances sociales, OFAS (2005). Violence contre les enfants – concept pour une prévention efficace. Berne. OFAS.

⁶² RS 312.5.

⁶³ Notons ici que, concernant les catégories de maladie énumérées à l'art. 118, al. 2, let. b, Cst (auxquelles appartiennent les dépendances), la Confédération est autorisée à édicter uniquement des mesures préventives. Pour les maladies qui ne sont ni « transmissibles », ni « très répandues », ni « particulièrement dangereuses », les cantons sont responsables de la prévention.

⁶⁴ Voir sous <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00388/01811/index.html?lang=fr>

3.2.2 Appréciation

En matière de protection de l'enfance et de la jeunesse, les mesures de contrôle et de réglementation, ainsi que celles relevant de l'éducation, sont très importantes en Suisse. On prend aussi conscience peu à peu que les mesures structurelles ont un lien direct avec l'amélioration des conditions de vie des enfants et des jeunes. Au bout du compte, vu le caractère fédéraliste du système d'application, les mesures de protection de l'enfance et de la jeunesse se présentent de façon extrêmement diverse d'un canton à l'autre. Ce problème est notamment relevé par la motion Hubmann du 21 mars 2007 (07.3119) portant sur le commerce d'alcool et de tabac et sur la vente et la location de DVD.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a relevé en 2002, dans ses observations finales relatives au rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la CDE, certains problèmes de cohérence, d'uniformité et de coordination en matière de protection et de droits de l'enfant, dus notamment à la structure fédéraliste de notre pays.

Le comité s'est déclaré préoccupé par l'absence d'un mécanisme central pour coordonner l'application de la CDE, absence qui rend difficile la mise sur pied d'une politique globale et cohérente dans le domaine des droits de l'enfant. Les cantons sont en effet compétents dans de nombreux domaines intéressant l'enfance (santé, culture, social et protection de l'enfance en particulier) et les pratiques diffèrent parfois d'un canton à l'autre. Sur le plan de l'administration fédérale, plusieurs offices se partagent compétences et responsabilités en la matière. Le Comité recommande à la Suisse de créer un mécanisme national permanent qui permette de coordonner la mise en œuvre de la convention au niveau fédéral, entre les niveaux fédéral et cantonal, et entre les cantons. Il recommande également d'établir un plan d'action national global pour l'application de la CDE, dans le cadre d'un processus ouvert de consultation et de participation. Ce plan d'action devrait suivre une approche fondée sur les droits et ne pas être axé uniquement sur la protection et le bien-être.

Pour sa part, le Conseil fédéral est d'avis que l'application des droits de l'enfant réalisée dans les cantons comporte l'avantage d'être proche des réalités, des ressources, des besoins et des acteurs du terrain. Il estime toutefois qu'il subsiste toute une série de déficits et de lacunes. Pour une meilleure efficacité, il conviendrait de mieux structurer le paysage disparate existant aujourd'hui en la matière (trop d'acteurs, doublons, pertes d'efficacité, manque de synergie et d'actions coordonnées), d'améliorer la coordination entre les acteurs et de clarifier les compétences et les rôles aux différents niveaux. Le Conseil fédéral entend aussi faciliter la coordination de certaines activités et de projets dans le cadre de l'administration fédérale ainsi qu'avec les services cantonaux compétents.

En matière de protection de la jeunesse, des problématiques actuelles comme l'ivresse ponctuelle chez les adolescents et les comportements violents liés à la consommation de certains types de médias remettent souvent sur le tapis la question des moyens d'améliorer cette protection de façon ciblée. Plusieurs interventions parlementaires récentes exigent ainsi des règles portant sur la représentation d'actes violents ou pornographiques dans les jeux vidéo et les films⁶⁵. Ce serait ici avant tout aux cantons de faire encore des efforts⁶⁶. Cependant, vu l'importance du problème, la question se pose de savoir si la Confédération ne devrait pas assumer davantage son rôle de coordination et de soutien. Il serait possible de faire dériver des obligations de l'art. 11 Cst. ainsi que de la CDE. Le Conseil fédéral fera un premier pas dans cette direction avec la mise en œuvre de la motion Hubmann 07.3199, prévoyant que la Confédération donne des informations plus poussées sur les mesures et les dispositions réglementaires touchant la protection de l'enfance et de la jeunesse.

3.2.3 Mesures proposées

Le Conseil fédéral se fixe pour objectifs de mieux harmoniser les tâches des différents acteurs, de définir une **stratégie concertée sur le plan national** et d'investir les fonds fédéraux affectés à ce domaine dans des projets en accord avec cette stratégie. Les cantons et les principaux acteurs se-

⁶⁵ Motion Amherd 07.3875 du 21 décembre 2007 « Distribution de vidéos à contenu violent, sexuel ou pornographique », motion Borer 07.3894 du 27 décembre 2007 « Prévention de la violence chez les jeunes », motion Hochreutener 07.3870 du 21 décembre 2007 « Interdiction des jeux électroniques violents ».

⁶⁶ Cf. ch. 3.2.1, p. 16.

raient également impliqués. Cette concentration des forces permettrait en outre une coordination et une harmonisation des projets et des activités, offrant ainsi une assise pour assurer leur financement et appliquer différents standards de qualité.

Des travaux préparatoires et conceptuels sont en cours à l'OFAS, avec pour objectif la mise en œuvre d'un programme national de protection de l'enfance, dès 2009, dans le cadre d'un **partenariat public-privé** (PPP) entre l'OFAS et des fondations privées. Ce programme, impliquant les principaux acteurs du domaine, devrait permettre la coordination, la promotion et la réalisation de mesures et de projets concrets et ciblés.

Comme déjà dit, il n'existe pas de base légale explicite aux activités actuelles de la Confédération ni dans le domaine de l'information et de la sensibilisation aux droits de l'enfant, ni dans celui de la prévention de la maltraitance et de la violence envers les enfants⁶⁷. C'est l'art. 386 CP qui permet de créer cette base. Le Conseil fédéral veut donc régler les objectifs et l'attribution de ces fonds dans une ordonnance encore à créer, analogue à l'ordonnance du Conseil fédéral sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme⁶⁸. Mais il doit aussi renforcer son activité d'information dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse. Nous avons déjà évoqué ici la motion Hubmann, qui demande à la Confédération de mettre à disposition sur Internet l'ensemble des réglementations cantonales concernant le commerce d'alcool et de tabac ainsi que la vente et la location de DVD⁶⁹.

Par ailleurs, le Conseil fédéral, lorsqu'il a proposé d'accepter le postulat Galladé 07.3665 « Médias de divertissement. Protéger les enfants et les adolescents de la violence », s'est dit prêt à examiner les moyens d'améliorer efficacement cette protection, dans le cadre du rapport relatif aux postulats Leuthard 03.3298 « Violence des jeunes » et Amherd 06.3646 « Violence des jeunes. Pour que la prévention ait davantage d'impact et d'efficacité ».

En revanche, le Conseil fédéral estime que la création d'un véritable centre national de compétence pour la protection de l'enfance, comme le réclame le rapport d'experts « Violence envers les enfants » déjà cité⁷⁰, n'est pas indiquée. Ce rapport préconise de créer une institution indépendante qui serait chargée de nombreuses et vastes tâches dans le domaine de la protection de l'enfance : collecter les études sur le sujet et mener ses propres projets de recherche, évaluer les mesures prises ou projetées, organiser régulièrement des congrès, conseiller, réaliser des expertises, coordonner activités et institutions, proposer des cours de formation et de perfectionnement et réaliser un travail de relations publiques. Sans même compter que la création et le fonctionnement d'un tel centre impliqueraient des coûts importants dont le financement n'est pas assuré à l'heure actuelle, cela entraînerait des problèmes de compétences, de délimitation et de double emploi : quasi-impossibilité de délimiter clairement ses compétences par rapport à celles des cantons ou des ONG, concurrence entre ses activités de recherche et celles des universités, hautes écoles et instituts existants, nécessité de limiter son offre de cours au comblement des lacunes de l'offre actuelle.

Précisons encore que la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative Amherd 07.402⁷¹ demandant que l'art. 67 Cst. soit complété par un al. 1^{bis} ainsi formulé : « La Confédération peut légiférer au sujet de l'encouragement et de la protection des enfants et des jeunes ». Le Conseil fédéral n'a pas encore eu à se prononcer sur cette initiative, qui fonderait une nouvelle compétence fédérale.

⁶⁷ Cf. ch. 3.2.1, p. 16.

⁶⁸ RS 151.21

⁶⁹ Motion Hubmann 07.3119 « Protection de la jeunesse. Meilleure vue d'ensemble » (transmise par le Conseil national; le Conseil fédéral en propose l'acceptation).

⁷⁰ OFAS. 2005. Violence contre les enfants. Concept pour une prévention efficace. Rapport en réponse au postulat de la Commission des affaires juridiques CN 96.3178 (93.034). Concept de prévention contre la violence au sein de la famille. Le rapport, au chapitre IX, énumère une série d'actions à entreprendre aux niveaux politique, législatif et administratif pour instaurer une prévention globale de la violence envers les enfants, dont p. ex., au niveau fédéral, la création d'un centre suisse pour la prévention des mauvais traitements envers les enfants, à qui incomberait en particulier le travail de formation, de recherche et de relations publiques.

⁷¹ Initiative parlementaire 07.402. Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle.

3.3 Promotion de l'enfance et de la jeunesse

3.3.1 Situation actuelle

Au sens de l'art. 41, al. 1, let. g, Cst., la promotion de l'enfance et de la jeunesse s'entend comme l'encouragement des enfants et des jeunes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables, ainsi que le soutien en vue de leur intégration sociale, culturelle et politique. Par rapport à la promotion de l'enfance et de la jeunesse au sens large, qui englobe aussi la sphère familiale et le domaine scolaire, cette promotion au sens strict comprend toutes les formes de soutien apporté aux offres, services, institutions et organisations qui travaillent avec les enfants et les jeunes, hors du milieu scolaire, en poursuivant les objectifs cités. Enfin, à la différence de la politique publique de protection et d'aide à la jeunesse, qui vise à résoudre des problèmes concrets de mise en danger ou de détresse par des mesures protectrices, la politique d'encouragement a pour but de créer un cadre général favorable à l'épanouissement des enfants et des jeunes⁷².

Cet encouragement, et donc l'animation enfance et jeunesse, est d'abord une tâche des cantons et des communes. Pour ce qui est de la compétence de la Confédération, l'art. 67, al. 2, Cst. précise que celle-ci peut, en complément des mesures cantonales, favoriser les **activités extrascolaires des enfants et des jeunes** jugées **d'intérêt national**.

En vertu de la LAJ, la Confédération soutient aujourd'hui les organisations de jeunesse suprarégionales par le biais de forfaits annuels et d'indemnisations pour l'organisation de cours de moniteurs et la promotion de projets menés de façon autonome en complément de leurs activités régulières⁷³. La Confédération a en outre des compétences très étendues dans un domaine bien précis de l'encouragement des enfants et des jeunes : elle dirige, en vertu de la **loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports**⁷⁴, l'organisation des activités menées à l'enseigne de **Jeunesse + Sport** ; elle veille à l'unification des normes professionnelles, à la garantie de la qualité, à la formation des cadres, et elle enregistre tous les moniteurs J+S dans une banque de données nationale. Ces deux lois se recoupent dans le domaine des cours de moniteurs de jeunesse organisés au niveau supracantonal par les associations de jeunesse nationales⁷⁵, qui sont financés au moyen des aides prévues par la LAJ.

Pour les **affaires internationales**, la Confédération joue encore un **rôle de charnière** entre les institutions internationales⁷⁶ et cela tant pour la négociation, la ratification et l'application d'accords internationaux que pour la coopération pratique en matière de promotion de l'enfance et de la jeunesse⁷⁷. S'agissant de la coopération internationale dans le domaine des activités de jeunesse, la Suisse a jusqu'ici pris part indirectement⁷⁸ au programme européen « Jeunesse en action », mais elle vise une participation à part entière⁷⁹. Le programme européen encourage, suivant cinq actions opérationnelles, les échanges entre jeunes, le service volontaire européen, la participation sociale et politique des jeunes, le dialogue et la coopération entre les organisations de jeunesse, les professionnels de l'animation jeunesse et les acteurs étatiques. L'un des points essentiels du programme est d'encourager un dialogue structuré entre les jeunes et les responsables politiques. La participation des jeunes, des organisations de jeunesse et des professionnels de l'animation jeunesse aux actions

⁷² Cf. Frossard, S., op. cit., p. 24.

⁷³ Une somme de 6,699 millions de francs est mise à disposition dans le cadre du crédit d'encouragement des activités de jeunesse.

⁷⁴ RS 415.0.

⁷⁵ Il s'agit surtout des cours J+S du groupe d'utilisateurs 3 « Sport de camp et trekking ».

⁷⁶ ONU, Conseil de l'Europe, UE et OCDE.

⁷⁷ Cf. ch. 3.1.1, Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.

⁷⁸ « Indirectement » en ce sens que la Suisse participe aux programmes de formation de la jeunesse de l'UE dans le cadre de projets isolés, sur la base d'accords avec des coordinateurs de projets ou des institutions partenaires. La base légale se trouve dans la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (RS 414.51).

⁷⁹ En novembre 2006, l'UE a adopté une nouvelle série de programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse pour les années 2007 à 2013 : « Formation tout au long de la vie » (éducation et formation professionnelle) et « Jeunesse en action » (projets extrascolaires). Dans le cadre des négociations bilatérales II, l'UE et la Suisse ont confirmé leur intention d'arriver à une participation officielle de la Suisse aux nouveaux programmes. Cela nécessite la conclusion préalable d'un accord bilatéral. Le Conseil fédéral a adopté, le 28 février 2007, le mandat de négociation de la délégation suisse (dirigée par le secrétaire d'Etat à l'éducation et à la recherche), qui a ensuite reçu l'aval des Commissions de politique extérieure des deux Chambres. On attend encore le mandat de l'UE. Une fois les négociations achevées, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un message relatif au financement de la participation officielle de la Suisse.

du programme européen, ainsi que la possibilité pour les autorités locales de partager leurs expériences avec d'autres pays, peut représenter un enrichissement en vue de concrétiser la promotion de l'enfance et de la jeunesse, surtout aux niveaux local et cantonal. L'agence nationale se chargera de lancer le programme en Suisse à partir de 2009 ou de 2010⁸⁰. Elle jouera à l'avenir un rôle capital pour encourager la coopération professionnelle dans le domaine de la jeunesse entre la Suisse et les autres pays d'Europe.

En tant que membre du Conseil de l'Europe, la Suisse a la possibilité de participer à un échange entre administrations des Etats membres sur les questions relatives à la jeunesse dans le cadre du **Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ)**. Pour la Suisse, cette tâche est assumée par l'OFAS. Le Conseil de l'Europe offre aussi à ses membres un soutien au développement et à l'évaluation des politiques nationales de la jeunesse sous forme d'*advisory missions* et de *national policy reviews*. La participation sociale et politique des jeunes, les échanges et la collaboration entre organisations de jeunesse et acteurs étatiques au-delà de l'espace européen répondent également à la volonté de la Confédération. Dans le cadre de sa politique de la jeunesse, la DDC est en rapport avec les organisations de jeunesse suisses actives dans la coopération au développement, et elle apporte son soutien à la réalisation de petits projets de développement en partenariat.

L'organisation de la politique de l'enfance et de la jeunesse, et donc **l'encouragement à prendre des mesures aux niveaux cantonal et communal**, est du ressort des cantons et des communes, mais ceux-ci n'accordent pas tous la même importance à cette tâche. Les cantons semblent faire preuve d'une grande retenue dans le soutien aux mesures concrètes de promotion de la jeunesse :⁸¹ 17 subventionnent des projets ponctuels organisés par des groupes de jeunes, douze soutiennent un projet cantonal d'encouragement des camps de jeunesse dans une perspective de promotion de la santé, deux ont un système de subventions des camps et colonies de vacances, et un seul soutient les activités associatives par des subventions annuelles⁸². Sous l'angle structurel, la majorité des cantons ont des **commissions** ou des **délégués** spécialement chargés des questions de l'enfance et de la jeunesse⁸³. Quelques-uns (Soleure, Zoug et Zurich) ont largement délégué l'encouragement des activités de jeunesse à des organisations extérieures à l'administration. Les acteurs concernés déplorent par ailleurs le manque de coordination et de globalité de la pratique qui en résulte dans ces cas.

Les mesures prises par la Confédération et les cantons pour encourager le sport populaire sont, elles, très bien coordonnées. Dans chaque canton, un **service cantonal** s'occupe de mettre en œuvre **Jeunesse + Sport (J+S)** ; il se charge des aspects administratifs et comptables des cours et des camps J+S annoncés (formation des jeunes) et il est responsable de la formation et du perfectionnement des entraîneurs et des moniteurs J+S dans le canton.

3.3.2 Appréciation

Le Conseil fédéral juge approprié le principe de la compétence des cantons et des communes en matière de promotion de l'enfance et de la jeunesse. Certaines tâches n'en incombent pas moins à la Confédération : soutenir et encourager les activités dans le contexte national, assurer au niveau fédéral la coordination (horizontale) entre les divers domaines politiques et les services de l'administration, favoriser la coordination (verticale) entre les différents niveaux de l'Etat et les organisations de promotion de l'enfance et de la jeunesse, et donner de nouvelles impulsions. Aussi le Conseil fédéral n'estime-t-il pas judicieux que le législateur fédéral impose aux cantons et aux communes, au moyen d'une loi-cadre, des règles en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. Il s'y ajoute, pour ces projets, le problème lié à l'absence de base constitutionnelle pour cette compétence de la Confédération⁸⁴. En revanche, il est d'avis que la Confédération devrait assumer plus résolument les tâches qui sont de sa compétence et mieux soutenir les cantons dans leurs efforts, comme il l'a déjà dit dans sa réponse du 4 décembre 2000 au postulat Janiak.

⁸⁰ Le 5 novembre 2007, le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche a attribué à la « Fondation ch » pour la collaboration confédérale, qui a son siège à Soleure, la fonction d'Agence nationale pour la mise en œuvre de la participation suisse aux programmes européens d'éducation et de jeunesse.

⁸¹ Frossard, S., op. cit., p. 102 ss.

⁸² Frossard, S., op. cit., p. 122 ss.

⁸³ Voir aussi à ce sujet Frossard, S., op. cit., et Wyttenbach, J., op. cit., p. 47s.

⁸⁴ Cf. ch. 3.1, p. 14.

Au niveau fédéral, la LAJ a joué ces dernières décennies un rôle important dans l'encouragement des activités extrascolaires. Elle a permis d'asseoir l'aide financière à la formation, à un niveau professionnel, d'un très grand nombre de moniteurs bénévoles et de garantir l'offre et les activités de coordination des associations faitières et des organisations nationales de jeunesse. Il n'en est pas moins **nécessaire d'agir**⁸⁵, tant au niveau du droit que du contenu : l'art. 67, al. 2, Cst. était rétrospectivement la loi sur les activités de jeunesse, et donc l'encouragement du travail auprès des enfants et des jeunes hors du cadre scolaire, par un mandat constitutionnel explicite. Depuis l'entrée en vigueur de la LAJ en 1991, en même temps que les conditions de vie des enfants et des jeunes se diversifiaient, leurs habitudes ont souvent beaucoup changé, surtout dans les loisirs. L'éventail des activités qui s'offrent à eux hors du cadre scolaire s'est du même coup considérablement élargi. Les associations de jeunesse, visées au premier chef par la loi, perdent en importance, car le nombre de leurs membres est en baisse. Simultanément, les offres d'**animation enfance et jeunesse en milieu ouvert** sont de plus en plus prisées⁸⁶. En particulier, étant plus accessibles, elles répondent mieux aux besoins des jeunes en situation difficile⁸⁷. Face aux enjeux qui se posent aujourd'hui⁸⁸, cette facilité d'accès revêt une importance cruciale, car souvent les parents ne peuvent pas jouer comme il faudrait leur rôle de conseillers, d'éducateurs et de modèles, du fait que leur cadre de vie s'est parfois radicalement modifié, ou qu'ils ne sont pas suffisamment au courant de ce que leurs enfants font pendant leurs loisirs. Simultanément, les exigences posées à l'école en matière de transmission du savoir et des compétences sociales sont toujours plus élevées. Durant cette phase essentielle de la vie au cours de laquelle les adolescents cherchent leur identité et commencent à se détacher du foyer familial, les clubs de sport, les groupes de jeunes paroissiens, les organisations de jeunesse à but culturel et les groupes de loisirs ont de tout temps joué un rôle important ; l'une des raisons principales étant que ces espaces d'activité, de formation et de temps libre offrent aux jeunes un cadre structuré en dehors de l'école, où ils peuvent aussi s'engager de leur plein gré dans des projets indépendants de plus ou moins grande envergure. L'importance de ces opportunités, y compris les initiatives d'un genre nouveau, est peut-être plus grande aujourd'hui que jamais. Grâce à une professionnalisation plus poussée et parfois aussi à une spécialisation, p. ex. dans l'approche de l'espace social, dans la promotion de la santé ou dans le travail social en milieu scolaire, l'animation ouverte auprès des enfants et des jeunes devient un complément de plus en plus important pour les écoles et les communes. L'enjeu consiste avant tout à mettre à disposition, à l'échelle nationale, une offre suffisante et diversifiée en activités de loisirs, et en particulier à y intégrer les enfants et les jeunes issus de couches peu instruites et socialement défavorisées, ainsi que ceux issus de la migration, de façon à tirer parti de tout le potentiel préventif qu'elles recèlent⁸⁹.

⁸⁵ Cf. ch. 2.3.3, p. 11.

⁸⁶ L'animation jeunesse en milieu ouvert s'entend comme un secteur du travail social professionnel, lié à un espace social ainsi qu'à un mandat pédagogique, socioculturel et sociopolitique. Cette forme d'animation accompagne et encourage les enfants et les jeunes sur le chemin de leur autonomie. Elle se mobilise pour qu'ils soient intégrés dans la communauté en tant que partenaires, s'y sentent bien et participent aux processus de notre société. Elle se distingue des formes associatives ou scolaires du travail de jeunesse en ceci que les enfants et les jeunes n'ont pas besoin d'être membres ou de remplir d'autres conditions pour profiter de son offre extrêmement diversifiée pendant leur temps libre (voir la présentation qu'en fait l'association faitière suisse : http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/ueber_DoJ/broschur_grundlagen_web.pdf, en allemand seulement). Etant donné son rôle grandissant, la nécessité s'impose pour elle d'améliorer la qualité et de s'orienter davantage sur les effets visés. La question se pose aussi des moyens de soutenir de façon plus ciblée, dans le cadre des programmes publics de subventions, les institutions publiques engagées sur ce terrain.

⁸⁷ Voir Büchel, D., op. cit., et Wyttenbach, J., op. cit., qui relève (p. 57) que l'art. 67, al. 2, Cst. a apporté en 1999 à la LAJ une base constitutionnelle explicite, dont la teneur ne renvoie pas seulement au travail des associations de jeunesse, mais vise aussi l'animation jeunesse en milieu ouvert et la tranche d'âge des enfants. Cependant, jusqu'à présent, la pratique relative à la LAJ est restée, par rapport au libellé de l'article constitutionnel, trop étroitement orientée vers l'animation jeunesse (en cadre fermé).

⁸⁸ Cf. ch. 2.3.3, p. 10.

⁸⁹ Le Conseil fédéral décrit dans le présent rapport la politique de l'enfance et de la jeunesse comme un système à trois piliers : **protection, encouragement et participation**. Pour la lutte contre la violence comme pour la politique en matière de drogue, il est souvent question d'une stratégie à quatre piliers, qui sont généralement les suivants : **intervention, prévention, répression et thérapie**. Tous ces domaines ont en commun deux piliers essentiels : l'**encouragement** et la **prévention**. Les mesures destinées à encourager les enfants et les jeunes constituent aussi une prévention efficace et efficiente, et pas uniquement pour des problématiques isolées comme celle de la violence des jeunes. L'encouragement des enfants et des jeunes vise globalement à épanouir leur personnalité, à renforcer leur estime d'eux-mêmes et à développer leurs compétences sociales, les aidant ainsi à se sentir mieux dans leur peau. Il déploie donc de larges effets et peut aussi être assimilé à de la prévention primaire, empêchant l'apparition de comportements problématiques ou permettant de les détecter à un stade précoce. La formation, notamment celle de moniteurs bénévoles, revêt donc ici une importance capitale.

Il faut relever à cet égard l'**importance de l'animation enfance et jeunesse en tant qu'instance informelle de formation**. Cet aspect est de plus en plus reconnu dans le débat international, en particulier lorsqu'il s'agit de l'acquisition de ce qu'on appelle les *soft skills*, compétences-clés dont on souligne aussi l'intérêt pour l'intégration sociale et professionnelle⁹⁰. Il convient donc d'examiner de quelle manière valoriser les connaissances et compétences acquises dans un cadre non formel.

Le Conseil fédéral reconnaît l'importance du rôle que jouent la **coopération et la mise en réseau au plan international** dans le domaine de la promotion de la jeunesse ; en entamant des négociations pour une participation à part entière de la Suisse au programme européen « Jeunesse en action », il vise précisément à intensifier cette coopération.

Pour ce qui est de l'**encouragement des enfants et des jeunes au niveau des cantons**, la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CDEJ) de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a élaboré, parallèlement au présent rapport, une proposition de normes nationales. La CDEJ est parvenue à la conclusion que ladite promotion présente des lacunes et des faiblesses considérables et qu'elle varie beaucoup d'un canton à l'autre. Elle plaide de ce fait pour l'établissement de standards reconnus au plan national, qui définissent ce qu'est une offre de haute qualité et répondant aux besoins⁹¹. Au niveau des cantons et des communes, la CDEJ demande l'inscription de la promotion de l'enfance et de la jeunesse dans la loi, ainsi que la concrétisation des objectifs politiques sous forme de lignes directrices ou de conceptions. Elle juge également nécessaire la présence, en tant qu'interlocuteurs et services spécialisés, de délégués communaux et cantonaux, ainsi que d'une commission de l'enfance et de la jeunesse qui se charge, en complément, des questions stratégiques. La coopération, tant horizontale que verticale, doit se faire par une mise en réseau à tous les niveaux. Il faudrait donc inscrire dans le budget ordinaire les ressources nécessaires en termes de financement, de personnel et d'infrastructure pour atteindre les objectifs fixés⁹².

Le Conseil fédéral, nous l'avons dit, juge inopportun et impossible, pour des raisons de compétence, que la Confédération émette des directives contraignantes concernant les mesures à prendre par les cantons et les communes. Elle doit plutôt, selon lui, soutenir les cantons dans leurs efforts de conception et de mise en place et encourager le partage d'expériences⁹³. La promotion de l'enfance et de la jeunesse doit impérativement avoir lieu sur place et tenir compte de la situation et des besoins locaux. Il serait bon, en revanche, que les fonctions de soutien et de coordination soient assumées par la Confédération et les cantons. Ces activités de soutien et d'encouragement restent dans les limites de la compétence attribuée à la Confédération par l'art. 67, al. 2, Cst. En particulier, pour ce qui est des activités de jeunesse extrascolaires, cet article ne se limite pas au soutien des associations de jeunesse ; par conséquent, élargir à l'encouragement de l'animation en milieu ouvert et réviser la LAJ dans ce sens ne posent aucun problème du point de vue constitutionnel.

3.3.3 Mesures proposées

Le Conseil fédéral propose une révision totale de la loi sur les activités de jeunesse qui en montre clairement les prolongements dans l'animation enfance et jeunesse et qui offre une base légale à l'encouragement de ladite animation en milieu ouvert, à un pilotage stratégique plus marqué au moyen de contrats de prestations, ainsi qu'au soutien apporté aux cantons et à la coopération avec eux. La fonction de coordination verticale assumée par la Confédération doit être complétée par une activité d'information, ainsi que des aides financières sous forme de soutien incitatif à l'élaboration de stratégies globales de promotion de l'enfance et de la jeunesse aux niveaux cantonal et communal. S'appuyant sur le plan d'action en matière de politique d'intégration adopté le 22 août 2007 par le Conseil fédéral, les instruments de l'encouragement des enfants et des jeunes viseront à l'avenir davantage les jeunes d'origine étrangère et ceux issus des couches socialement défavorisées et peu instruites⁹⁴.

⁹⁰ Cf. ch. 2.3.1, p. 6ss.

⁹¹ CDEJ, op. cit. Adoption et publication prévues pour 2008.

⁹² Ibid.

⁹³ Cf. ch. 3.2.2, p. 19 et ch. 4, p. 29.

⁹⁴ Voir http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration/das_wichtigste_auf.html

Favorable à un renforcement de la coopération internationale, le Conseil fédéral vise une participation à part entière de la Suisse au programme de l'UE en faveur de la jeunesse. Il importe à cet égard de tirer parti de toutes les opportunités actuelles et futures. L'agence nationale doit ici jouer son rôle, tout comme les différents services et organisations concernés. L'on peut en dire autant des acteurs étatiques à tous les niveaux, qui pourront mettre à profit la coopération internationale pour développer encore la politique de l'enfance et de la jeunesse et débattre en commun les diverses problématiques.

3.4 Participation des enfants et des jeunes

3.4.1 Situation actuelle

Le postulat Janiak demande une participation des enfants et des jeunes à tous les domaines qui les concernent directement. Quant aux deux postulats Wyss, ils visent à améliorer les possibilités de participation des jeunes à la vie politique et à accorder un droit de proposition à la Session fédérale des jeunes. Ces exigences peuvent effectivement être fondées sur les art. 41, al. 1, let. g, et 67 Cst., ainsi que sur les dispositions de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. La CDE contient en particulier des dispositions sur l'attention primordiale qui doit être accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui le concernent (art. 3), sur la protection contre toute forme de discrimination (art. 2), sur la garantie du développement de l'enfant (art. 6), ainsi que sur le droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion et d'être entendu (art. 12)⁹⁵. Il s'ensuit que les enfants et les jeunes doivent être traités comme des sujets de droit à part entière lorsque leur situation personnelle est en jeu. A cet égard, leur droit d'exprimer librement leur opinion a une vaste portée : il comprend celui de s'exprimer individuellement (par exemple le droit d'être entendus durant une procédure de divorce) ou collectivement (en particulier lorsque les décisions politiques ont pour eux des répercussions directes).

Il importe cependant de distinguer entre être entendu et participer. Le droit d'être entendu tel qu'il est inscrit à l'art. 12 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant peut être invoqué directement au titre de droit individuel justiciable dans toute procédure civile, pénale ou administrative : il garantit aux enfants et aux adolescents capables de discernement le droit d'être entendus dans toute procédure qui les concerne leurs intérêts juridiques ou effectifs personnels. Il s'applique donc, par exemple, aux procédures devant les commissions scolaires, ainsi qu'aux causes relevant du droit de la famille ou du droit des étrangers. La participation, de son côté, signifie la possibilité pour les enfants et les jeunes d'influer, en tant que groupe d'intérêts et moyennant les formes de participation appropriées, sur les processus (politiques) de planification et de décision. Cette prétention, contrairement au droit d'être entendu, ne peut pas être revendiquée directement et doit être concrétisée au niveau légal⁹⁶. Le thème de la participation des jeunes a été abordé dans le message du 18 décembre 1987 concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires, et il a finalement trouvé son expression dans LAJ sous la forme du droit, pour les organisations de jeunesse, d'être consultées au préalable sur les dispositions d'exécution de cette loi⁹⁷.

En la Session fédérale des jeunes, la Confédération soutient un forum annuel qui permet aux jeunes de débattre des thèmes politiques et d'exprimer leurs opinions. Une base légale explicite fait défaut à ce jour⁹⁸. Cette session, qui se réunit chaque année depuis 1993, offre aux jeunes 14 à 21 ans une occasion de participation bien connue au niveau national. Au départ, en 1991, c'était un projet unique à l'occasion des 700 ans de la Confédération. Les jeunes qui y avaient pris part se sont alors mobilisés pour que l'expérience soit répétée, ce qui fut fait deux ans plus tard, et chaque année depuis lors. Organisée par le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ), parrainée par la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse et soutenue financièrement par la Confédération, la Session des jeunes est depuis 1991 l'hôte du Palais du Parlement.

⁹⁵ Cf. Wyttenbach, J., op. cit., p. 51ss.

⁹⁶ Cf. Wyttenbach, J., op. cit., p. 63.

⁹⁷ FF 1988 I 777, ici p. 781 et 805. L'implication des jeunes dans l'élaboration et la réalisation de projets, ainsi que l'exercice par des jeunes de fonctions dirigeantes dans les organisations qui se consacrent à des activités de jeunesse extrascolaires, jouent également un rôle pour l'attribution des aides financières prévues par la LAJ.

⁹⁸ La Confédération subventionne aujourd'hui la Session des jeunes sur la base de l'art. 41, al. 1, let. g, Cst.

Ces trois dernières années, les participants à la Session fédérale des jeunes, ou les plus engagés d'entre eux, en ont revu le fonctionnement et contrôlé l'efficacité, et ont lancé de nouvelles idées⁹⁹. Les points problématiques relevés en 2005 étaient la baisse du nombre de participants, des lacunes dans l'organisation, ainsi que l'absence de suite donnée aux décisions prises. La réponse trouvée est que dès 2008, en plus de la session proprement dite qui se déroule en hiver, deux autres sessions ont lieu dans un cadre restreint, en été et en automne, peu avant les sessions ordinaires du Parlement ou en parallèle. Elles permettent de débattre sans trop de décalage des objets à l'ordre du jour des Chambres fédérales. La Session fédérale des jeunes peut ainsi servir de groupe de référence aux parlementaires.

Au niveau national, les intérêts des jeunes sont également défendus par les six associations faitières de l'animation enfance et jeunesse¹⁰⁰. Ces organisations ont notamment joué un rôle consultatif important dans la préparation du présent rapport¹⁰¹.

La ratification par la Confédération de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, en 1997, et la rédaction du premier rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la CDE, en 2001, ont contribué à promouvoir davantage la participation des enfants. En particulier, les contacts se sont intensifiés dans ce cadre entre la Confédération et les ONG¹⁰². En lien avec l'ONU et la CDE, la politique étrangère suisse soutient également la participation politique des jeunes, en particulier dans le cadre du projet « Youth-Rep », qui garantit la représentation de la jeunesse dans les délégations de l'ONU.

Aux niveaux local et régional, de nombreuses possibilités de participation politique ont été créées, souvent institutionnalisées sous forme de Conseil ou de Parlement des jeunes¹⁰³. Quelques villes et communes ont instauré d'autres instruments de participation politique pour les moins de 18 ans, p. ex. le *Jugendlichenvorstoss* à Saint-Gall ou le droit de proposition des Parlements de jeunes au niveau communal. Le thème du droit de vote à 16 ans au niveau cantonal a été mis sur le tapis récemment¹⁰⁴. En pratique, il s'avère que, la plupart du temps, la création d'occasions de participation coïncide avec l'institutionnalisation de la promotion des enfants et des jeunes¹⁰⁵.

3.4.2 Appréciation

Le Conseil fédéral attache une grande importance à la participation des enfants et des jeunes à la vie politique, notamment parce que l'apprentissage des règles du jeu démocratique et l'incitation à prendre part aux événements politiques jouent un rôle primordial dans un système de démocratie directe. Les formes de participation possibles sont cependant fonction de l'âge¹⁰⁶.

Pour ce qui est de la participation au niveau de l'Etat fédéral, la Session fédérale des jeunes s'est révélée être une institution précieuse et importante. Le Conseil fédéral se félicite que des jeunes étrangers puissent aussi y prendre part, car cela favorise leur intégration. Il n'en reste pas moins que les participants ne sont pas élus et donc que la composition n'est pas représentative. Il faut relever aussi que les jeunes issus de couches sociales défavorisées et peu instruites, ou d'origine étrangère, y sont nettement sous-représentés. Il est apparu également que le Parlement n'accorde pas toujours une

⁹⁹ Dans le cadre du groupe de travail Studi07. La CFEJ et l'OFAS étaient là pour les conseiller.

¹⁰⁰ L'OFAS soutient, conformément à la LAJ, le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ), l'Association faitière suisse pour l'animation jeunesse en milieu ouvert (AFAJ), celle des organisations d'échange de jeunes (Intermundo), celle des clubs suisses de musique actuelle (PETZI), le Lobby Enfants Suisse et la Fédération suisse des Parlements de jeunes (FSPJ) dans leurs fonctions d'information, de coordination et de défense des intérêts des jeunes, au moyen de contrats de prestations.

¹⁰¹ Voir aussi à ce sujet la Coalition pour une politique suisse efficace de l'enfance et de la jeunesse, <http://www.kinderundjugendpolitik.ch>.

¹⁰² En 1998, le Conseil fédéral a décidé de créer au sein du DFI un poste chargé des questions en rapport avec la CDE. Un crédit a été voté simultanément pour lui permettre de remplir ses tâches. Par la suite, la Confédération a soutenu des projets encourageant la participation des enfants et des jeunes (p. ex. la Conférence des enfants mise sur pied par le Lobby Enfants Suisse).

¹⁰³ Représentés au niveau national par la FSJP (cf. note 4).

¹⁰⁴ La Landsgemeinde du canton de Glaris a accepté cette proposition le 6 mai 2007. Voir aussi l'initiative parlementaire 07.456 « Donner le droit de vote à 16 ans », déposée le 22 juin 2007 par Evi Allemann.

¹⁰⁵ Cf. Vollmer, T. (2008): Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. In: Département fédéral de l'intérieur (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze.

¹⁰⁶ Cf. Lüscher, K., op. cit., et Vollmer, T., op. cit.

attention suffisante aux pétitions de la Session des jeunes et les traite souvent de façon superficielle, ce qui a un effet plutôt démotivant. Les postulats Wyss 00.3400 « Améliorer la participation des jeunes à la vie politique » et 01.3350 « Session fédérale des jeunes. Droit de proposition » posaient donc des questions justifiées. Cependant, même s'il salue les mesures prises pour favoriser une participation accrue des enfants et des jeunes à la vie politique, le Conseil fédéral juge un droit de proposition formel inopportun et problématique sous l'angle du droit constitutionnel, comme il l'a expliqué dans sa réponse du 21 septembre 2001 : outre que la session n'a pas de légitimation démocratique, un tel droit assurerait, sans justification, un poids politique à une catégorie sociale au détriment des autres ; de plus, il n'aurait pas de base constitutionnelle. En revanche, le Conseil fédéral apprécierait que le Parlement motive davantage ses réponses aux pétitions présentées par les jeunes, pour que ceux-ci en comprennent mieux les raisons.

Le postulat Janiak demande que les unités administratives responsables des questions des enfants et des jeunes au niveau fédéral aient une structure participative, associant les intéressés aux discussions et aux prises de décision. Bien qu'il partage l'objectif de base de renforcer les possibilités de participation politique pour cette tranche d'âge, le Conseil fédéral rejette cette idée, sous la forme proposée, pour des raisons de fond : une telle structure aboutirait à mélanger les compétences. En tant qu'autorité d'exécution, l'administration est soumise au Conseil fédéral qui, en toute logique, la charge des tâches d'exécution. Il n'est donc pas possible de répondre au vœu d'une structure participative des services fédéraux compétents en associant les enfants et les jeunes aux prises de décision. Cela n'empêche cependant pas de les impliquer davantage dans le cadre de procédures de discussion et de consultation. Il va en outre de soi que les milieux concernés ont toujours la possibilité de s'exprimer, lors des procédures de consultation usuelles, avant l'édition de dispositions d'exécution importantes.

Le Conseil fédéral salue la tendance positive des cantons et des communes à offrir davantage de possibilités de participation politique aux enfants et aux jeunes. Il n'en reste pas moins que la proportion de ceux qui s'intéressent de près à la chose publique demeure relativement faible, et ce à tous les niveaux¹⁰⁷. En outre, cette participation se limite la plupart du temps à des questions qui les concernent exclusivement. Si en revanche les décisions touchent aussi les adultes, les enfants et les jeunes sont rarement impliqués dans le processus¹⁰⁸. En outre, les opportunités et les procédures de participation ne s'inscrivent souvent pas suffisamment dans la durée, car elles ne sont pas ou pas assez reliées à des projets dans l'espace communal ou scolaire. Enfin, les stratégies et les structures de soutien aux occasions de participation, qui seraient nécessaires pour institutionnaliser durablement et avec succès la participation politique des enfants et des jeunes, font parfois défaut¹⁰⁹.

3.4.3 Mesures proposées

Au niveau fédéral, la Session des jeunes a fait ses preuves en tant que forme de participation des jeunes à la vie politique. Le Conseil fédéral estime donc qu'il est justifié de soutenir et d'encourager financièrement les différents travaux qui ont lieu avant et pendant la session. Mais il faut aussi déployer des efforts et mettre des instruments à disposition – mesures d'information, de préparation, d'accompagnement, etc. – pour y intégrer également des jeunes issus de milieux défavorisés ou peu instruits et des jeunes d'origine étrangère. En complément, il importe de prévoir aussi d'autres moyens de recueillir le point de vue des enfants et des jeunes sur des thèmes qui les concernent directement (p. ex. sommet des enfants, conférence des jeunes, représentation des jeunes dans les groupes de suivi...). Pour le Conseil fédéral, garantir une participation appropriée des enfants et des jeunes est une tâche qui revient aux associations faïtières et aux plateformes de coordination nationales. Ces mesures de soutien et d'encouragement de la Session des jeunes devraient être pris en compte lors d'une prochaine révision de la LAJ.

Selon le Conseil fédéral, une participation directe des enfants et des jeunes est surtout essentielle dans leur environnement immédiat, donc au niveau des communes et des cantons. Il faut veiller à ce propos à laisser ces possibilités de participation ouvertes à tous les jeunes domiciliés en Suisse, et à

¹⁰⁷ Fatke, R., Niklowitz, M. (2003) : Donner une voix aux enfants. Etude réalisée par l'Université de Zurich sur mandat de l'UNICEF.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Cf. Vollmer, T., op. cit.

prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer les obstacles, les barrières et les difficultés de compréhension qui pourraient s'y opposer¹¹⁰. Mais comme les possibilités et les formes adéquates dépendent du contexte local, il n'est pas judicieux d'édicter des prescriptions à ce sujet dans le droit fédéral. Le Conseil fédéral propose en revanche d'inscrire dans la LAJ la possibilité de soutenir les cantons dans la mise sur pied de structures participatives pour les enfants et les jeunes et de favoriser le partage d'expériences dans ce domaine¹¹¹. Il recommande également de tirer plus résolument parti des opportunités offertes par la coopération internationale (cf. ch. 3.2.1). Par exemple, dès que la Suisse participera à part entière au programme de l'UE « Jeunesse en action », les communes et les villes pourront développer ensemble, en partenariat binational ou trinational, des occasions de participation et les mettre en œuvre sur leur territoire.

3.5 Coordination horizontale au niveau fédéral

Dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse, les compétences de l'OFAS comprennent l'encouragement des enfants et des jeunes dans le cadre des activités de jeunesse extrascolaires, la promotion des possibilités de participer aux décisions et celle de la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. C'est également à l'OFAS que se trouve le service chargé de promouvoir les mesures de prévention de la violence et d'amélioration de la protection des enfants et des jeunes. Il est donc logique que l'élaboration d'une stratégie générale et la coordination au plan international lui reviennent également. Cependant, vu son effectif restreint, le service en question n'est guère à même d'assumer la coordination au niveau fédéral. Par ailleurs, dans les services et les départements fédéraux, différentes unités administratives traitent des questions de l'enfance et de la jeunesse, de façon plus ou moins marquée, dans leur domaine de compétence¹¹². Cela pose un problème de coordination, car en dehors de processus formels comme la consultation des offices, il n'y a pas de forme institutionnalisée d'échange d'informations ni de coopération suivie. Il s'ensuit que dans divers domaines politiques, ainsi que pour les mesures que la Confédération est susceptible de prendre pour répondre à des problématiques actuelles (p. ex. violence des jeunes, ivresse ponctuelle, racisme et discrimination, problèmes d'intégration, protection des enfants et des jeunes contre la représentation d'actes violents ou pornographiques, révision de la procédure pénale applicable aux mineurs, problèmes de sédentarité et d'alimentation, problèmes psychiques, instrumentalisation des enfants et des jeunes par les médias, gestion individualisée des cas dans la formation professionnelle), les problèmes tendent à être traités par thèmes et par secteurs, sans que l'on favorise une perspective globale ni une manière de faire coordonnée.

Or, si l'on entend remplir le plus efficacement possible cette tâche transversale qu'est la politique de l'enfance et de la jeunesse, et pouvoir intervenir à temps si les choses n'évoluent pas dans le sens souhaité, il serait bon de systématiser l'échange d'informations et du même coup la coordination¹¹³. Le service de l'OFAS qui est responsable au premier chef des questions de l'enfance et de la jeunesse devrait être chargé de ces tâches au niveau national, ce qui implique de renforcer son effectif.

¹¹⁰ Mesures permettant la participation des jeunes handicapés, comme les aides techniques, la traduction en langage des signes et les informations dans un format accessible.

¹¹¹ Cf. ch. 4.2.3, p. 29.

¹¹² Cf. ch. 2.2, p. 3ss.

¹¹³ Sur la nécessité de renforcer la coordination horizontale, voir les explications données aux ch. 2.2, p. 3, et 2.3, p. 6.

4 Avenir de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse : principes et mesures

Les travaux réalisés en réponse au postulat Janiak ont montré qu'il est nécessaire d'améliorer, sous plusieurs aspects, la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Cependant, étant donné que dans ce domaine le régime actuel attribue principalement – à juste titre – la responsabilité aux cantons et aux communes, le Conseil fédéral rejette la loi-cadre réclamée par le postulat¹¹⁴. Pour de multiples raisons, les mesures de protection, d'encouragement et de participation visant les enfants et les jeunes doivent prendre en compte la situation locale et cantonale, et être ancrées à ce niveau. Il ne serait donc pas judicieux que la Confédération édicte des prescriptions à l'intention des cantons.

Il est toutefois incontestable que la Confédération peut et doit mieux assumer ses tâches d'encouragement. Le Conseil fédéral souhaite par conséquent développer de façon mesurée son engagement en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. Cela peut se faire, dans le cadre de la répartition des tâches prévue par la Constitution, d'une part sur la base de l'art. 386 CP et, d'autre part, dans le cadre d'une **révision totale de la LAJ**. L'accomplissement de ces tâches et **l'amélioration de la coordination horizontale au niveau fédéral** impliquent la mise à disposition de **moyens supplémentaires en termes de financement et de personnel**.

Les éléments de réflexion apportés jusqu'ici montrent que les mesures existant au niveau fédéral en matière de sensibilisation aux droits des enfants et de prévention de la maltraitance peuvent s'appuyer sur l'art. 386 CP dans la mesure où elles présentent un lien suffisant avec la prévention de la criminalité. Les lacunes qui concernent la législation relative à l'encouragement, à la participation et au soutien des cantons dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse peuvent être comblées par une révision totale de la loi sur l'encouragement des activités de jeunesse. Pour l'essentiel, il s'agit là d'adapter les activités d'encouragement de la jeunesse au contexte actuel et de créer la possibilité de soutenir les efforts des cantons.

4.1 Mesures visant les droits de l'enfant et la protection de l'enfance et de la jeunesse

L'activité actuelle de la Confédération en matière de protection de l'enfant et de sensibilisation aux droits de l'enfant repose sur la prise de position du Conseil fédéral de 1995¹¹⁵ et sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Les travaux préparatoires effectués en vue du présent rapport ont permis d'établir que l'art. 386 CP constitue une base légale appropriée pour ces mesures. Il est cependant indispensable que ces activités soient précisées et réglées dans une ordonnance analogue à l'ordonnance sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme¹¹⁶.

4.2 Révision totale de la loi sur les activités de jeunesse

4.2.1 Elargir l'encouragement de la jeunesse (et de l'enfance) à l'animation en milieu ouvert, donner les moyens d'un pilotage stratégique et simplifier la procédure

Comme indiqué plus haut¹¹⁷, le contexte et les exigences d'aujourd'hui font qu'il n'est plus possible de réduire l'encouragement de la jeunesse par la Confédération aux activités des associations de jeunesse. D'une part, l'animation en milieu ouvert gagne en importance ; d'autre part, le travail des associations évolue lui aussi et la ligne qui le sépare de ce type d'animation est de plus en plus floue. En outre, l'encouragement des enfants et des jeunes doit davantage répondre aux problématiques actuelles, afin de mieux exploiter le potentiel de prévention et d'intégration que recèlent les activités extrascolaires. Pour la Confédération, cela signifie promouvoir l'animation en milieu ouvert, mieux cibler l'utilisation des moyens existants et lier leur affectation à des contenus bien précis, et enfin optimiser la mise en œuvre.

¹¹⁴ L'art. 67 Cst. n'autorise pas la Confédération à imposer aux cantons le contenu matériel de leur politique de l'enfance et de la jeunesse. En revanche, on peut dériver de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et des art. 11, 41 et 67 Cst la compétence de leur coordination et encouragement. Voir Wytttenbach, J.: *Verfassungsrechtliche und internationale Grundfragen*. 2007.

¹¹⁵ FF 1995 IV 1.

¹¹⁶ RS 151.21

¹¹⁷ Cf. ch. 3.3.2, p. 22ss.

4.2.2 Inscrire dans la loi la Session fédérale des jeunes et créer des instruments permettant la participation des couches peu instruites et des jeunes issus de milieux défavorisés

La Session fédérale des jeunes constitue pour ces derniers une occasion de participer à la vie politique. Son intérêt ne fait plus de doute. Il faut toutefois donner cette occasion aussi aux jeunes issus de couches sociales peu instruites, de milieux défavorisés ou d'origine étrangère¹¹⁸. La révision totale de la loi est l'occasion de donner une base légale à l'activité de soutien et d'encouragement, ainsi que de fournir les instruments nécessaires à la participation de toutes les couches de la population. Par contre, le Conseil fédéral juge problématique de lui accorder un droit de proposition formel, comme le demande le postulat Wyss 01.3350, pour des raisons relevant de la politique en général et du droit constitutionnel en particulier, et aussi parce qu'elle n'a pas la légitimité politique d'un corps élu.

4.2.3 Aider les cantons à élaborer et à mettre en place la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes, par la conclusion de conventions-cadre et en favorisant le partage d'expériences et le réseautage

Comme déjà dit, le Conseil fédéral ne juge pas opportun que la Confédération prescrive aux cantons le contenu des mesures à prendre en matière de protection, d'encouragement et de participation, car celles-ci doivent être adaptées à la situation cantonale et locale et organisées en fonction des structures en place. Il lui incombe en revanche un rôle de soutien et de coordination. La révision est l'occasion de créer les instruments permettant à la Confédération d'aider les cantons, par des conventions-cadre, à élaborer et à développer les bases conceptuelles dans les domaines mentionnés, tout en leur laissant une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte de leur situation propre. Ainsi, ils resteraient libres de choisir et d'organiser à leur guise les instruments, les procédures et les domaines d'intervention¹¹⁹. La Confédération devrait également fournir les informations nécessaires pour définir les mesures à prendre, et encourager le partage d'expériences et le réseautage entre les responsables aux échelons cantonal et communal.

Enfin, le Conseil fédéral propose de charger la Commission fédérale pour l'enfance et de la jeunesse de réaliser, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi révisée et de l'ordonnance du Conseil fédéral, une évaluation des mesures prises dans le domaine des droits de l'enfant et de la protection de la jeunesse, et de lui faire rapport.

4.3 Renforcement de la coordination horizontale au niveau fédéral

La politique de l'enfance et de la jeunesse engendre un tel besoin de coordination pour deux raisons : d'une part, différents organes fédéraux sont responsables de ces questions ; d'autre part, au sens large, elle constitue une tâche transversale ayant entre autres pour objectif de faire prendre en compte les besoins des enfants et des jeunes par d'autres domaines politiques¹²⁰. Le Conseil fédéral propose ici de renforcer la collaboration et d'intensifier l'échange d'informations entre les services concernés.

A partir de là, il serait possible de développer et de coordonner, à l'intention des acteurs du domaine (cantons, communes et ONG), les informations sur les mesures et les projets de la Confédération, en indiquant à chaque fois le service compétent.

4.4 Financement et personnel

Si la Confédération doit s'engager davantage en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, des fonds supplémentaires s'imposent, tant pour le financement que pour le personnel. Les moyens financiers seront utilisés pour améliorer l'information sur les mesures et les projets aux différents échelons (fédéral, cantonal et communal), soutenir l'animation jeunesse en milieu ouvert et les formes novatrices d'encouragement, financer les mesures visant à élargir à toutes les couches de la popula-

¹¹⁸ Cf. ch. 3.4.2, p. 26s.

¹¹⁹ La RPT introduit un nouvel instrument de collaboration verticale, c'est-à-dire de collaboration entre Confédération et cantons : la convention-cadre. La base légale à cet effet se trouvait déjà dans la Constitution, à l'art. 46, al. 2 et 3 : « La Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en œuvre du droit fédéral ; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération. » et, al. 3 : « La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités ».

¹²⁰ Cf. ch. 2.2, p. 3ss et 3.4, p. 23.

tion la participation à la Session des jeunes, et aider les cantons à mettre au point et à développer les instruments nécessaires. Des moyens financiers plus importants seront nécessaires pour réaliser les travaux concrets relatifs à l'animation jeunesse en milieu ouvert¹²¹, aider les cantons à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse¹²² et à coordonner les activités dans le cadre de la coordination horizontale au niveau fédéral¹²³. Une estimation plus précise sera réalisée à l'occasion du message relatif à la révision totale de la loi sur les activités de jeunesse.

¹²¹ Cf. ch. 4.2, p. 28.

¹²² Cf. ch. 4.2.3, p. 29.

¹²³ Cf. ch. 4.3, p. 30.

5 Bilan et suite à donner

Le postulat Janiak pose à juste titre la question de l'organisation de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse et du rôle de la Confédération. Dans sa réponse, le Conseil fédéral avait déjà reconnu la nécessité d'agir dans ce domaine, ce que les analyses plus poussées effectuées durant la préparation du présent rapport ont confirmé.

Les postulats Wyss 00.3400 « Améliorer la participation des jeunes à la vie politique » et Wyss 01.3350 « Session des jeunes. Droit de proposition » posaient, eux aussi, des questions justifiées. S'il approuve l'idée d'encourager la participation politique par diverses mesures, le Conseil fédéral s'oppose, pour des raisons de principe et des motifs d'ordre constitutionnel, à celle d'accorder un droit de proposition formel à la Session des jeunes.

Le Conseil fédéral reconnaît une très grande importance à une politique nationale de l'enfance et de la jeunesse. S'il se préoccupe de ces questions, c'est qu'il perçoit et prend en compte les besoins et les intérêts des jeunes générations, conscient de ses responsabilités politiques envers ce que seront à l'avenir, en Suisse, la vie sociale et les possibilités d'épanouissement de ses habitants. En outre, un plus grand engagement de la Confédération contribuera à rendre les rapports entre les générations plus équilibrés, les perspectives d'avenir de la société plus solides et l'intégration des migrants plus réussie.

Il faut cependant garder à l'esprit que la politique de l'enfance et de la jeunesse, pour des raisons tenant à la fois de la Constitution et du simple bon sens, ne constitue pas uniquement une mission de la Confédération, mais des trois échelons de l'Etat. C'est pourquoi le Conseil fédéral rejette l'exigence centrale du postulat Janiak –, celle d'une loi-cadre – qui obligerait les cantons (et les communes) à prendre des mesures. La Conférence des gouvernements cantonaux refuse également une telle loi-cadre¹²⁴. De plus, une telle manière de faire serait contraire à la conception de la collaboration fédérale issue de la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons, sans compter qu'il manquerait aujourd'hui la base constitutionnelle justifiant un tel empiètement sur les compétences des cantons. Il juge préférable et plus approprié de répondre aux besoins d'optimisation constatés par une révision totale de la loi sur les activités de jeunesse. Il est également prêt à fournir les moyens, tant en financement qu'en personnel, nécessaires à la mise en œuvre des mesures proposées. Par ailleurs, il veut préciser et régler les mesures de la Confédération dans le domaine des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance et de la jeunesse dans une ordonnance du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral soumet le présent rapport aux deux Chambres et propose simultanément de classer les postulats Janiak 00.3469, Wyss 00.3400 et Wyss 01.3350. Il a chargé le Département fédéral de l'intérieur de préparer à son intention, durant le premier trimestre 2009, un projet de révision totale de la loi sur les activités de jeunesse et de lui proposer une ordonnance du Conseil fédéral relative aux mesures prises dans le domaine des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance et de la jeunesse.

¹²⁴ Prise de position de la Conférence des gouvernements cantonaux, 7 mars 2008.

6 Annexes

Annexe A : Postulat Janiak 00.3469

00.3469 – Motion loi-cadre relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse

Déposé le 27 septembre 2000 par le Conseiller national Claude Janiak

Texte déposé

Me fondant sur l'article 22 de la loi sur les rapports entre les conseils, je dépose la motion suivante:

En vertu de l'article 11 et de l'article 41 alinéa 1er lettre g de la Constitution fédérale, la Confédération élabore une loi-cadre qui jette les fondements d'une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse et charge les cantons de mettre sur pied une vaste politique d'encouragement des activités de jeunesse. La Confédération crée un organe qui a pour mission de coordonner les travaux de toutes les unités de l'administration spécialisées dans les questions de jeunesse et soutient les cantons dans l'élaboration et l'application de leur politique d'encouragement des activités de jeunesse. Cet organe, doté d'une structure participative, est organisé de telle manière que les enfants et les jeunes participent aux discussions et aux prises de décisions.

Développement

La nouvelle constitution mentionne et prend en compte les jeunes dans plusieurs de ses dispositions. Le préambule renvoie à notre responsabilité envers les générations futures. Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité, à l'encouragement de leur développement (art. 11 cst.), et ne doivent pas subir de discrimination du fait de leur âge (art. 8 al. 2 cst.). Ils doivent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes, être encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et être soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique (art. 41 al. 1er let. f et g cst.).

Afin que les enfants et les jeunes puissent, dans leur vie de tous les jours, bénéficier de ces droits garantis par la constitution, leur participation active est nécessaire dans tous les domaines qui les touchent directement. Cela suppose une définition claire de ce qu'est une politique de l'enfance et de la jeunesse et, par là même, la mise en oeuvre des principes énoncés dans la constitution, un défi que le Conseil suisse des activités de jeunesse et la Commission fédérale pour la jeunesse ont également décidé de relever.

L'une des missions confiées à la Confédération et aux cantons est de satisfaire les besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes (art. 67 al. 1er cst.). Or, ils ne pourront remplir cette mission que si l'on pose les fondements nécessaires à une politique de l'enfance et de la jeunesse, en définissant clairement les tâches assignées à la Confédération, aux cantons et aux communes, et en les engageant à mener une politique active en faveur des jeunes. Il conviendrait d'examiner dans quelle mesure la loi sur les activités de jeunesse (RS 446.1) pourrait être intégrée dans cette loi-cadre. La Confédération doit créer un organe qui aura pour mission de coordonner les travaux de toutes les unités de l'administration à tous les niveaux, et soutient en particulier les cantons et les communes dans l'application de leur politique de la jeunesse. Cet organe aura une structure participative en ce sens que les enfants et les jeunes participeront aux discussions et aux prises de décisions.

Réponse du Conseil fédéral

La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse n'a jusqu'à présent pu se développer comme on l'aurait souhaité. L'important morcellement des compétences représente ici un obstacle de taille: en effet, dans ces domaines d'activités, les décisions sont généralement prises à différents niveaux, des communes à la Confédération en passant par les cantons. Cela se reflète également dans les différences de structures observées aujourd'hui d'un domaine à l'autre. Pour ce qui est de l'éducation sportive, par exemple, l'action menée depuis des années par l'institution fédérale Jeunesse+Sport a permis la mise en place d'une politique de l'enfance et de la jeunesse qui fonctionne parfaitement. A cet égard, les innovations prévues dans le cadre du projet "J+S 2000" intégreront des éléments participatifs allant

dans le sens de la motion. Mais la dimension sportive ne recouvre de loin pas l'ensemble de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il convient également de prendre en compte les autres domaines évoqués dans la motion, comme la santé, la culture, les loisirs, le volontariat, la participation politique.

La motion reprend donc une revendication formulée à maintes reprises par tous les acteurs impliqués (associations nationales de jeunesse, organisations de protection de l'enfance, responsables cantonaux de la promotion de la jeunesse, Commission fédérale pour la jeunesse) depuis la publication du "Manifeste pour la jeunesse", à Bienne en 1995, et demandant résolument un engagement de la Confédération dans ce domaine.

Pour pouvoir mettre sur pied une politique de l'enfance et de la jeunesse mieux coordonnée - compte tenu des spécificités propres à chacune de ces deux catégories d'âge -, qui mette en relation les différents contenus et niveaux institutionnels, il faut une base légale plus large que la loi sur les activités de jeunesse, en vigueur depuis dix ans et dont l'efficacité est, par ailleurs, reconnue. On attend de la Confédération des impulsions et un travail de coordination, dans le respect des compétences actuelles. C'est sur la coordination et la coopération que doivent se concentrer les efforts.

Ces réflexions ont été prises en compte lors de l'élaboration des articles 11, 41 et 67 de la nouvelle Constitution fédérale. Elles sont également présentes dans l'article 317 CC. La Confédération doit assumer ses responsabilités avec les cantons, en mettant en oeuvre la Constitution fédérale et en explicitant sa politique en faveur des nouvelles générations. Une loi-cadre peut ici constituer une base utile. C'est pourquoi le Conseil fédéral a, dans sa réponse à la motion Wyss (00.3400), explicitement défini l'élaboration d'une telle loi comme étant un objectif à moyen terme.

La prise en compte adéquate et équilibrée des différents acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse, des différents niveaux de l'Etat fédéraliste et des besoins multiples en matière de protection et de promotion ainsi que la fixation d'objectifs et de mesures appropriés dans la législation requièrent un rigoureux travail de préparation. Pour cela, il faut du temps, ce d'autant plus que les capacités et les ressources actuellement disponibles dans l'administration fédérale sont relativement réduites. De surcroît, il faut clarifier, en étroite collaboration avec les cantons, dans quelle mesure ces derniers pourraient davantage contribuer, à l'avenir, à la réalisation des propositions contenues dans la motion. C'est pourquoi il est justifié de transmettre la motion sous la forme du postulat.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

26 novembre 2001 Conseil national : adoption

18. juin 2002 Conseil des Etats : la motion est transmise sous forme de postulat.

Annexe B : Postulat Wyss 00.3400

00.3400- Motion Améliorer la participation des jeunes à la vie politique

Déposée le 23 juin 2000 par la Conseillère nationale Ursula Wyss

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé de promouvoir l'intégration des jeunes dans le processus politique, en tenant compte l'article 41 alinéa 1er lettre g et l'article 11 alinéa 2 de la constitution.

Développement

En ratifiant la Convention relative aux droits de l'enfant en 1997, et en adoptant les articles 11, 41 et 67 de la nouvelle constitution, la Suisse s'est engagée dans une nouvelle voie concernant les enfants et les adolescents. Son but n'est plus uniquement de les protéger, mais aussi de favoriser leur participation à la vie sociale, culturelle et politique. L'article 41 alinéa 1er lettre g de la nouvelle constitution pourrait, bien que les buts sociaux aient un impact réduit, former la base d'une politique globale en

matière d'enfants et de jeunes, une politique qui aurait pour but de présenter de manière crédible les moyens qu'elle emploierait pour assurer leur indépendance et leur intégration politique, selon les termes mêmes de la Commission fédérale pour la jeunesse. L'article 11 alinéa 2 de la nouvelle constitution garantit aux enfants et aux adolescents la possibilité d'exercer leurs droits dans les limites de leur capacité de discernement. Or, les jeunes qui n'ont pas encore le droit de vote ont encore trop peu de possibilités d'exercer des droits politiques, alors que, de l'avis de tous, ils atteignent la maturité politique avant l'âge de 18 ans.

Le 5 juin 2000, le Conseil national a rejeté à une très faible majorité une motion de sa Commission des institutions politiques qui demandait que l'on abaisse l'âge de l'exercice des droits politiques à 16 ans. La majorité pensait, en effet, que les jeunes de moins de 18 ans avaient trop peu d'intérêt pour la politique et de connaissances pour pouvoir voter au niveau national. Le Conseil fédéral veut intégrer les jeunes au processus politique d'une autre manière.

Le Conseil fédéral est donc chargé de prendre des mesures adéquates pour promouvoir l'intégration des enfants et des adolescents dans le processus politique, selon les différentes tranches d'âge et en fonction de leurs capacités cognitives. Plusieurs possibilités sont actuellement en discussion. Il sera facile de trouver de nombreuses idées. On pourrait:

- revaloriser la session des jeunes et l'assortir d'instruments politiques nouveaux et contraignants;
- inclure dans les procédures de consultation fédérales les enfants et les adolescents, sur les sujets qui les concernent;
- créer l'instrument de la motion des jeunes (elle existe déjà dans la commune bernoise de Muri);
- éventuellement, envisager que les enfants et les adolescents collaborent aux commissions qui traitent de sujets qui les concernent.

Réponse du Conseil Fédéral

La motion se réfère aux nouveaux articles de la Constitution fédérale et à la ratification de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, deux documents fondamentaux dans l'optique de la politique de l'enfance et de la jeunesse que la Confédération déploiera à brève échéance.

La politique de l'enfance et de la jeunesse est une tâche transversale qui concerne les pouvoirs publics à tous les niveaux (fédéral, cantonal et communal) et qui implique des actions dans des domaines très divers. Il s'agit de formuler des politiques différenciées, avec des instruments et des objectifs ciblés, en étant bien conscient que les enfants et les adolescents ne forment pas un groupe homogène, mais qu'ils se distinguent, au contraire, selon l'âge, le sexe, la couche et l'origine sociales, et enfin les possibilités et les capacités individuelles. Aussi, en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, les actions doivent être conduites en fonction des réalités concrètes et des phases de vie des enfants et des adolescents. D'où la nécessité d'établir une distinction entre politique de la jeunesse et politique de l'enfance. Les notions d'enfance et de jeunesse désignent des groupes d'âge sensiblement différents selon le contexte culturel auquel on se réfère. Pour simplifier, on peut dire que la convention de l'ONU reflète, à juste titre, la structure d'âge telle qu'on l'entend dans les sociétés traditionnelles de la majeure partie des pays du monde: elle établit la distinction entre enfance et âge adulte, le passage de l'une à l'autre étant signifié par l'acquisition des droits civils. Mais, dans la plupart des pays européens et occidentaux, on opère une distinction entre enfance, adolescence et âge adulte, ce qui se traduit au niveau des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne par des actions spécifiquement adaptées à chacune de ces trois catégories d'âge. Le Conseil fédéral est d'avis que la politique de la jeunesse et de l'enfance en Suisse doit se fonder sur une approche différenciée pour chacune des catégories d'âge.

Actuellement, le seul soutien explicite que la Confédération peut accorder pour mener une action en faveur des enfants et des adolescents découle des dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires (LAJ). Avec la LAJ, le Conseil fédéral a assumé ses responsabilités dans le domaine de la politique de la jeunesse en mettant en place trois instruments: les aides financières, la Commission fédérale de la jeunesse et le congé-jeunesse. Depuis quelque temps, la Confédération se montre toutefois plus active dans ce domaine. La rédaction du premier rapport de la Suisse relatif à la Convention relative aux droits de l'enfant a donné des impulsions intéressantes à cet égard, notamment en permettant une intensification des

contacts que la Confédération entretient dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse avec les organisations non gouvernementales. Dans la foulée, la Confédération a soutenu, par le biais de ressources financières et humaines, des projets favorisant la participation des enfants et des adolescents (p. ex. la Conférence des enfants organisée par le Kinderlobby Schweiz et la revue "Kinderpolitik aktuell", éditée par la fondation Pro Juventute). Pour ce qui est du cadre conceptuel dans lequel s'inscrira le développement futur de la politique nationale de l'enfance, nous renvoyons au document de discussion publié en avril dernier par la Commission fédérale pour la jeunesse, dans lequel sont formulées toute une série de suggestions, qui trouvent leur base légale dans l'article 41 alinéa 1er lettre g de la nouvelle Constitution fédérale.

L'intérêt, porté à la participation politique des jeunes, est, on le sait, prioritaire au niveau des cantons et des communes. La diffusion et l'application de la Charte européenne de la participation des jeunes à la vie communale et régionale, un texte encore trop méconnu du Conseil de l'Europe du 19 mars 1992, pourraient jouer un rôle intéressant à cet égard.

Les mesures prévues par les services compétents de la Confédération dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel vont dans le même sens. A moyen terme, on envisagera, sur la base de l'article 67 alinéa 2 de la nouvelle constitution, la création d'une loi-cadre en matière de politique de la jeunesse.

Le Conseil fédéral est prêt à faire examiner les propositions concrètes formulées dans la motion dans la perspective de leur mise en œuvre à bref délai.

Déclaration du Conseil fédéral du 18 septembre 2000

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

26 novembre 2001 Conseil national : La motion est transmise sous forme de postulat.

Annexe C : Postulat Wyss 01.3350

01.3350 – Motion Session fédérale des jeunes. Droit de proposition

Déposée le 21 juin 2001 par la Conseillère nationale Ursula Wyss

Texte déposé

Le Conseil fédéral et le Bureau sont chargés d'accorder un droit de proposition à la session fédérale des jeunes

Développement

La session fédérale des jeunes a lieu une fois par année. Lors de cette session, qui est dûment préparée par les différents parlements régionaux de jeunes, les jeunes adoptent une série de pétitions. Or, il n'est pas accordé plus de poids à ces pétitions qu'à celles déposées par les citoyens. Aux yeux des jeunes s'intéressant à la politique, la session fédérale des jeunes n'a, dès lors, plus guère d'importance et d'intérêt, vu le peu de considération accordé aux requêtes formulées dans ce cadre. Accorder un droit de proposition à la session des jeunes permettrait de rendre plus contraignant le caractère de leurs requêtes, et leur montrerait que les politiques les prennent au sérieux. Une telle mesure permettrait de promouvoir l'intérêt des jeunes pour la politique et de motiver ceux-ci à s'engager dans ce domaine. Plusieurs communes ont déjà accordé un droit de proposition à leur parlement de jeunes, et l'expérience est fort concluante.

Réponse du Conseil fédéral

Conscient de l'importance que revêtent le soutien et la reconnaissance adéquats de la participation politique des jeunes, qui demeure un des éléments essentiels de la politique nationale en faveur de la

jeunesse, le Conseil fédéral a déjà confirmé récemment à la même intervenante (00.3400, Améliorer la participation des jeunes à la vie politique) sa volonté de valoriser la session fédérale des jeunes en la dotant d'instruments supplémentaires et politiquement plus contraignants. C'est dans ce sens que va l'appui financier accordé au projet "Forum de la session des jeunes" par le biais du crédit destiné à la promotion des activités de jeunesse extrascolaires. Le forum en question se veut l'organe centralisateur des pétitions et des requêtes formulées à chaque session par les jeunes et vise avant tout à promouvoir leur prise en considération de la part de la classe politique nationale.

Jusqu'à présent, la session des jeunes a, chaque année, formulé des pétitions que le Parlement et le Conseil fédéral ont traitées avec une considération croissante. Or, la motion demande que les résolutions de la session des jeunes aient un caractère contraignant dans la vie politique nationale. Outre la difficulté de proposer une telle mesure qui assurerait un poids politique à une catégorie sociale au détriment d'autres catégories, peut-être tout aussi sous-représentées politiquement et qui auraient, elles aussi, besoin d'être mieux prises en compte, le texte de la motion n'est pas clair. On n'y précise pas dans quelle institution précisément la session des jeunes devrait disposer d'un droit de proposition. Si l'on entend en bonne logique qu'il s'agit du droit de proposition dont disposent les membres du Conseil fédéral et les parlementaires (art. 160 al. 2 de la constitution), l'attribution de ce droit à la session des jeunes exigerait une modification de la constitution. Or, une telle modification serait inopportune aux yeux du Conseil fédéral, étant donné qu'un forum sans ancrage formel serait ainsi privilégié sur les plans politique, démocratique et juridique.

A la lumière des considérations qui précèdent, il convient de déclarer la motion inadéquate sous sa forme actuelle.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

30 septembre 2002 Conseil national : La motion est transmise sous forme de postulat.

Annexe D : Übersicht der parlamentarischen Vorstösse zu kinder- und jugendpolitischen Fragen

In einem engeren Zusammenhang mit den Anliegen des Postulats Janiak stehen die folgenden parlamentarischen Vorstösse zu kinder- und jugendpolitischen Fragen, die in den letzten Jahren eingereicht wurde und bei deren Beantwortung der Bundesrat teilweise auf die Bearbeitung des Postulats Janiak verwies:

Vorstösse zu Strukturen und Grundlagen für die Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene

Motion Fehr 07.3759 vom 5.10.2007 „Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien“ (erledigt aufgrund Ablehnung in NR vom 19.12.2007)

Der Bundesrat wird aufgefordert ein Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien zu schaffen. Die Motionärin begründet ihre Forderung damit, dass das Schweizervolk in den letzten Jahren in zwei Abstimmungen (Bildungsrahmenartikel und Kinderzulagen) mit grosser Klarheit gezeigt, dass es auch in den Politikfeldern Bildung und Familie mehr Koordination und eine weiter gehende Harmonisierung wünscht. Ein Bundesamt kann für diese Koordination sorgen und die Harmonisierung vorantreiben. Der Bundesrat verweist in seiner ablehnenden Stellungnahme vom 7. Dezember 2007 auf die Schaffung des neuen Geschäftsfeldes "Familie, Generationen und Gesellschaft" im Bundesamt für Sozialversicherungen. Die Aufgabengebiete umfassen die Familienpolitik (insbesondere die Familienzulagen und die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung), die Politiken zugunsten spezifischer Altersgruppen (Kinder, Jugend und Alter) und ihre Beziehungen (Generationen) sowie das weitere sozial- und gesellschaftspolitische Umfeld, in welches diese Bereiche und die Sozialversicherungen eingebettet sind.

Motion Galladé 07.3664 vom 4.10.2007 „Übergeordnete nationale Strategie einer Kinder- und Jugendpolitik“ (Annahme NR am 19.12.2007)

Der Bundesrat wird aufgefordert, vorliegende Vorstösse im Kinder- und Jugendbereich zu überprüfen und in einer übergeordneten gesamtschweizerischen Strategie einer Kinder- und Jugendpolitik zusammenzufassen. Der Bundesrat wird weiter beauftragt, inhaltliche Aussagen zu einer wirkungsvollen schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik zu formulieren und eine nationale Steuerung auf Bundes- und Kantonsebene sicherzustellen. Für die Umsetzung ist zu prüfen, ob und welche gesetzlichen Grundlagen notwendig sind. Zudem wird der Bund aufgefordert, die notwendigen Mittel zur Umsetzung einer wirkungsvollen schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat verweist in seiner Stellungnahme vom 7. Dezember 2007 auf den Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulates Janiak 00.3469 und betrachtet damit das Anliegen der Motion als erfüllt.

Parlamentarische Initiative Amherd, 07.402 vom 12.3.2007 „Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz“ (im Plenum noch nicht behandelt, Zustimmung der WBK-NR am 2.11.2007)

Die Initiatorin schlägt vor, Artikel 67 der Bundesverfassung mit einem Absatz 1bis mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: «Der Bund kann Vorschriften zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie zu deren Schutz erlassen.» Die Kinder- und Jugendförderung sei als Querschnittsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Bundesverfassung zu verankern. Es müsse von der heute sektoriell betriebenen Kinder- und Jugendpolitik zu einer ganzheitlichen Gesamtstrategie werden. Die teilweise schon vorhandenen Massnahmen müssen besser aufeinander abgestimmt werden. Dazu seien Bemühungen aller staatlichen Ebenen notwendig: Bund, Kantone und Gemeinden.

Motion Amherd, 07.3033 vom 8.3.2007 „Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz“ (Annahme NR am 19.12.2007)

Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz zu unterbreiten. Der Bund solle die Möglichkeit erhalten, Handlungsbedarf aufzuzeigen, Anstösse zu geben, eine Harmonisierung der Massnahmen zu erwirken, Mindeststandards festzulegen und Unterstützung zu leisten. Vor allem aber soll er Gesetzeslücken landesweit schliessen. Das Rahmengesetz solle die Zusammenarbeit zwi-

schen Bund, Kantonen und weiteren Partnerorganisationen definieren. Dabei sollen die Kantone in ihren Kompetenzen nicht beschnitten, sondern eingebunden werden. Ausserdem seien so die in der Uno-Kinderrechtskonvention enthaltenen Rechte und Pflichten umzusetzen.

Der Bundesrat beantragt mit Verweis auf die gegenwärtigen Abklärungen zur Umsetzung des Postulats Janiak die Ablehnung der Motion.

Motion Jacqueline Fehr, 03.3599 vom 9.12.2003 „Der Bundesrat schafft ein Bundesamt für Kinder, Jugendliche und Familien“ (erledigt aufgrund Ablehnung im Nationalrat vom 29.11.2005)

Die Motionärin möchte die Koordination der Bundestätigkeiten verbessern und die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik intensivieren. Es fehle ein Konzept. Das Bundesamt solle folgende Aufgaben übernehmen: 1. Sensibilisierung für die Anliegen der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik; 2. Koordination der heutigen Leistungen und Projekte; 3. Übernahme der Aufgaben der (damaligen) Zentralstelle für Familienfragen im BSV sowie weiterer Dienste (Sekretariate der EKFF und der EKKJ). Das Bundesamt sollte die Schweiz auf internationaler Ebene vertreten, den Kinderschutz sowie die ausserschulische Jugendarbeit fördern sowie die Aufgaben umsetzen, die dem Bundesamt in einem Kinder- und Jugendrahmengesetz übertragen würden. Ähnliche Anliegen wurden bereits in der **Interpellation Donzé 02.3520, der Motion Aepli Wartmann 02.3321 (erledigt), und in der Parlamentarischen Initiative Schwaab 02.457 (zurückgezogen)** vorgebracht. Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort, dass der Koordinationsbedarf vorhanden sei. Die finanzpolitische Situation des Bundes gestatte die Schaffung eines Bundesamtes jedoch nicht.

Interpellation Simoneschi-Cortesi, 05.3126 vom 17.3.2005 „Nationale Aktionspläne zu Kinderrechten und Kinderschutz“ (abgeschrieben).

Die Interpellantin möchte wissen, ob die Schweiz in ihren Arbeiten für einen Aktionsplan vorankäme und wer die Koordination innehatte, sowie wer für die Umsetzung der KRK auf Bundesebene zuständig sei? Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort vom 3.6.2005, dass die verschiedenen befassen Ämter auf Bundesebene einen regen Austausch pflegten. Zudem habe das EDI ein Arbeitspapier „Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik“ verfasst. Auch die NGOs hätten, teilweise zusammen mit dem BSV, Papiere erarbeitet. Es werde geprüft, ob es einen Aktionsplan brauche oder nicht.

Vorstösse zur Kinder- und Jugendförderung

Motion Glanzmann-Hunkeler, 07.3880 vom 21.12.2007 „Erhöhung der Beiträge für die offene Jugendarbeit“ (vom BR noch nicht beantwortet)

Die Motionärin fordert den Bundesrat dazu auf, die offene Jugendarbeit gezielt zu unterstützen und zu diesem Zweck eine Koordinationsstelle beim Bund einzurichten sowie den jährlichen Beitrag zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit von 6,6 Millionen Franken auf 13,2 Millionen Franken zu verdoppeln. Nach Ansicht der Motionärin könnte eine Koordinationsstelle wesentlich dazu beitragen, dass die Jugendarbeit noch viel stärker und effektiver präventiv und integrativ wirken könnte.

Vorstösse zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Postulat Chantal Galladé, 05.3885 vom 16.12.2005 „Aufwertung der Anliegen und Vorstösse der Jugendsession“ (erledigt aufgrund der Ablehnung im NR vom 19.12.2007)

Der Bundesrat schreibt in seiner Antwort vom 22. 2. 2006, dass er im Rahmen des Postulates Janiak partizipatorische Fragen prüfen werde. Ein Recht auf Einreichung parlamentarischer Vorstösse werde jedoch abgelehnt, wie bereits in der Antwort auf die Motion Wyss 01.3350.

Vorstösse zum Kinder- und Jugendschutz

Motion Hubmann, 07.3119 vom 21. 3. 2007 „Vorschriften über den Jugendschutz. Bessere Übersicht“ (überwiesen)

Die Motionärin bittet den Bundesrat, eine Bundesstelle zu bezeichnen, welche als eidgenössische Meldestelle stets eine aktualisierte Übersicht über die geltenden kantonalen Vorschriften betreffend Jugendschutz (Alkohol- und Tabakverkauf, Verkauf und Ausleihe von DVD) zur Verfügung hält und entsprechend Auskunft geben kann. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt eine entsprechende Übersicht zu erstellen.

Postulat der Kommission für Rechtsfragen Nationalrat, 03.3188 vom 28. 4. 2003 „Kinder- und Jugendschutz“ (überwiesen)

Der Bundesrat wird beauftragt folgende Fragen zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten:

- die Kriterien für die Subventionierung von Organisationen und Vereinen, die gegen die Pädophilie vorgehen;
- wirksame Ermittlungs- und Repressionsmassnahmen gegen alle direkt oder indirekt über Internet an Kindern begangenen kriminellen Handlungen;
- die notwendigen Mittel zur Prävention solcher Handlungen.

Vorstösse zur Zusammenarbeit Bund-Kantone in kinder- und jugendrelevanten Bereichen

Parlamentarische Initiative Vermot-Mangold, 06.419 „Besserer Schutz für Kinder vor Gewalt“ (RK-NR gibt der Initiative Folge, im Plenum noch nicht behandelt)

Die Initiatorin fordert gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 107 des Parlamentsgesetzes die Schaffung eines Gesetzes, das Kinder vor Körperstrafe und anderen schlechten Behandlungen schützt, welche die physische oder psychische Integrität der Kinder verletzen.

Motion Savary Géraldine, 05.3882 vom 16.12.2005 „Gewalt gegen Kinder“ (erledigt aufgrund der Ablehnung im NR vom 19.12.2007)

verlangt dass der Bund Forschung und Datensammlungen im Bereich der sexuellen und körperlichen Gewalt gegen Kinder koordiniert und die Kantone verpflichtet, entsprechende Statistiken zu führen. Der Bundesrat geht in seiner Antwort vom 15.2.2006 davon aus, dass die revidierte polizeiliche Kriminalstatistik weit aussagekräftigere Informationen über strafbare Handlungen gegenüber Minderjährigen liefern wird. Er verweist jedoch darauf, dass es sehr schwierig ist, verlässliche Daten über die Gewaltausübung zu erhalten, da Gewalt gegen Kindern sehr oft tabuisiert wird und im Versteckten gehalten wird. Deshalb ist der Bundesrat der Ansicht, dass für diese Problematik besser epidemiologische Studien anzuwenden sind, die in verschiedenen Kreisen durchgeführt werden. Der Bundesrat ist bereit, die Möglichkeit einer Einführung dieser Art von Fragen in Umfragen zur Gesundheit von Jugendlichen zu prüfen. In Anbetracht der dargelegten Ausführungen erachtete es der Bundesrat als unnötig, im Zug dieser Verbesserungen eine weitere Zentralisierung auf Bundesebene anzustreben.

Parlamentarische Initiative Fehr, 05.431 vom 21.09.2005 „Bessere Bildungschancen für Kinder und Jugendliche“ (WBK-NR Der Initiative wird Folge gegeben, WBK-SR Zustimmung)

verlangt die Aufnahme eines Art. 63 Abs. 3 BV, welcher die Kantone dazu verpflichtet, im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung von Kindern aktiv zu werden. Vgl. auch Parlamentarische Initiative Haller, 05.440, 7.10.2005, mit gleich lautendem Begehren, sowie Interpellation Fehr, 04.3668, vom 13.12.2004. Alle diese Eingaben betonen die Bedeutung der non-formalen Bildung im Bereich der familienergänzenden Betreuungswesen.

Anmerkung:

Die im Rahmen der Jugenddebatte des Nationalrats am 19. Dezember 2007 behandelten Vorstösse sind unter http://www.parlament.ch/ab/frameSet/d/n/4801/261690/d_n_4801_261690_261717.htm abrufbar.