



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat
Fehr (07.3725) du 5 octobre 2007

27 juin 2012

Résumé

Le Conseil fédéral présente ce rapport en réponse au postulat Fehr « Violence au sein de la famille. Protection des enfants et des jeunes » (07.3725) du 5 octobre 2007. Pour son élaboration, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a mis sur pied un groupe de travail dans lequel étaient représentés les cantons, les offices fédéraux concernés, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse et la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales. Des organisations non gouvernementales actives dans ce domaine au niveau national ont également été consultées.

Le présent rapport se concentre sur la violence physique, psychique et sexuelle exercée à l'encontre des enfants par leurs parents, leurs beaux-parents ou les personnes chargées de leur éducation (maltraitance infantile), la négligence au sein de la famille, ainsi que l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale et à des conflits conjugaux qui dégénèrent.

Vu la multitude des causes de maltraitance infantile et de négligence au sein de la famille, ainsi que de violence conjugale, les mesures étatiques de réduction de ces phénomènes nécessitent une approche large de la thématique, qui aille au-delà de la protection immédiate des victimes de violence et de l'intervention dans les situations avérées de violence et de négligence. Il faut également réduire les facteurs de risque à différents niveaux et renforcer les facteurs de protection de manière analogue.

Dans le présent rapport, le Conseil fédéral décrit l'action de l'Etat à l'égard de la maltraitance infantile et de la négligence au sein de la famille, ainsi que de l'exposition des enfants et des jeunes à la violence entre leurs parents. Afin de réduire les multiples facteurs de risque et de renforcer les facteurs de protection, une large offre professionnelle d'aide à l'enfance et à la jeunesse doit être mise à la disposition du grand public. D'autre part, l'Etat inflige des sanctions en cas d'infractions à l'encontre de mineurs et prend des mesures de protection immédiate des victimes (interdiction pour l'auteur d'approcher une personne, de fréquenter certains lieux et/ou d'entrer en contact). Le rapport décrit la situation actuelle et autant que possible le besoin de développement au sein de ces champs d'action complémentaires.

En ce qui concerne l'aide à l'enfance et à la jeunesse, on constate l'absence de définition uniforme et de compréhension commune de ce concept. Il manque également une vue d'ensemble sur le paysage actuel de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Faute de bases suffisantes, le présent rapport n'est pas en mesure de livrer une analyse de l'offre ni d'identifier les lacunes concrètes. En revanche, il définit les prestations de base d'un système moderne d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Il contribue ainsi à la clarification des notions centrales et au développement d'une conception commune de l'aide à l'enfance et à la jeunesse à l'échelle nationale. C'est la condition pour pouvoir garantir et développer dans tout le pays une organisation de base d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Ce sont les cantons et les communes qui sont compétents pour la mise à disposition d'offres de prestations locales ou régionales adaptées aux besoins.

En ce qui concerne les sanctions, le rapport présente les révisions de loi en cours ou planifiées. Aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire dans ce domaine.

Le Conseil fédéral entend soutenir autant que possible les organes compétents sur le plan cantonal dans l'accomplissement de leurs tâches dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ainsi que des sanctions étatiques contre les abus. Il propose à cet effet les trois mesures suivantes :

- La Confédération soutient les cantons intéressés dans le développement de leur système d'aide à l'enfance et à la jeunesse.
- La Confédération met en œuvre les divers projets de législation fédérale en cours dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et des sanctions étatiques.
- La Confédération soutient, dans le cadre de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ), l'échange d'informations et d'expériences dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et des sanctions étatiques.

La Confédération entend par ailleurs continuer d'octroyer des aides financières aux organisations qui s'engagent à l'échelle nationale pour la prévention de la maltraitance infantile et la sensibilisation du public aux droits de l'enfant. Au plan fédéral, c'est l'Office fédéral des assurances sociales qui est l'organisme spécialisé dans les questions concernant l'enfance et la jeunesse ; il collabore étroitement avec d'autres offices fédéraux, les cantons et d'autres acteurs.

Table des matières

RÉSUMÉ	III
TABLE DES MATIÈRES	V
LISTE DES ABRÉVIATIONS	VII
1 CONTEXTE	1
1.1 Mandat.....	1
1.2 Problématique et structure du rapport.....	1
1.3 Historique	3
1.4 Procédure.....	5
2 CADRE GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE	7
2.1 Bases de la politique de l'enfance et de la jeunesse : droit international et Constitution fédérale...	7
2.2 Organisation de la politique de l'enfance et de la jeunesse	8
2.3 Répartition des tâches en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse	9
2.4 Intégration du rapport dans le contexte de la politique de l'enfance et de la jeunesse	10
3 MALTRAITANCE INFANTILE, NÉGLIGENCE ET EXPOSITION À LA VIOLENCE CONJUGALE.....	11
3.1 Définitions et délimitations.....	11
3.1.1 Les enfants et les jeunes	11
3.1.2 La violence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille.....	11
3.1.3 Négligence au sein de la famille.....	12
3.1.4 Exposition à la violence conjugale	12
3.1.5 Autres formes de violence envers les enfants et les jeunes.....	13
3.1.6 Points essentiels du présent rapport.....	14
3.2 Causes	14
3.2.1 Facteurs de risque	14
3.2.2 Facteurs de protection.....	16
3.3 Ampleur du problème.....	16
3.4 Répercussions	19
3.5 Résilience	20
4 MESURES PRISES PAR LES POUVOIRS PUBLICS CONTRE LA MALTRAITANCE INFANTILE ET LA NÉGLIGENCE ET CONTRE L'EXPOSITION DES ENFANTS À LA VIOLENCE CONJUGALE – ETAT DES LIEUX ET MESURES À PRENDRE	21

4.1	Aide à l'enfance et à la jeunesse.....	21
4.1.1	Définition.....	22
4.1.2	Prestations de base.....	23
4.1.3	Accès aux prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse	29
4.1.4	Assurance qualité et pilotage de l'aide à l'enfance et à la jeunesse	30
4.1.5	Paysage suisse de l'aide à l'enfance et à la jeunesse	34
4.1.5.1	Bases légales de l'aide à l'enfance et à la jeunesse.....	34
4.1.5.2	Organes responsables et acteurs de l'aide à l'enfance et à la jeunesse	38
4.1.6	Conclusions	42
4.2	Sanctions et mesures de protection contre la violence adoptées par les pouvoirs publics	44
4.2.1	Infractions prévues par le code pénal suisse	44
4.2.2	Infractions prévues dans la révision du code pénal	44
4.2.3	Action pénale.....	46
4.2.4	Prévention de la violence.....	47
4.2.5	Mesures de protection contre la violence	47
4.2.6	Organes responsables et acteurs	48
4.2.7	Conclusions	49
5	MESURES ET RECOMMANDATIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL	51
5.1	Soutien au développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans les cantons intéressés	52
5.2	Projets de législation fédérale en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse et en matière de sanctions.....	53
5.3	Création de structures d'échange et de collaboration	54
5.3.1	Incitation à l'échange d'informations et d'expériences	54
5.3.2	Renforcement de la coordination des services fédéraux compétents	55
5.4	Synthèse	55
5.5	Suite de la démarche	56
5.6	Conséquences financières pour la Confédération et les cantons.....	57
	BIBLIOGRAPHIE.....	59
	ANNEXES	65
	Annexe 1 : Postulat Fehr (07.3725).....	65
	Annexe 2 : Instances et personnes impliquées dans l'élaboration du rapport.....	67
	Annexe 3 : Rapport de Schnurr St. (2012). Aide à l'enfance et à la jeunesse : prestations de base.....	68
	Annexe 4 : Avis de l'OFJ du 25 mai 2011 sur l'interdiction des châtiments corporels (extrait).....	112

Liste des abréviations

ASSAE	Association suisse des structures d'accueil de l'enfance
BFEJ	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
CAT	Conférence des autorités cantonales de tutelle
CC	Code civil suisse
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
CDEJ	Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse
CDI	Conférence des délégués à l'intégration
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CFEJ	Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
COPMA	Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes
CP	Code pénal suisse
CPC	Code de procédure civile
CPEAJ	Conférence suisse des responsables cantonaux de la protection de l'enfance et de l'aide à la jeunesse
CPP	Code de procédure pénale
CSOL-LAVI	Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions
Cst.	Constitution fédérale
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPMIn	Droit pénal des mineurs
fedpol	Office fédéral de la police
FSAFJ	Fédération suisse pour l'accueil familial de jour
LAJ	Loi sur les activités de jeunesse
LAVI	Loi sur l'aide aux victimes
LEEJ	Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse
OAdo	Ordonnance sur l'adoption
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique

OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEE	Ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants
OPEE	Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption
PPMin	Procédure pénale applicable aux mineurs
PPP	Partenariat public-privé
PSC	Prévention suisse de la criminalité
SPC	Statistique policière de la criminalité

1 Contexte

1.1 Mandat

Le 5 octobre 2007, la conseillère nationale Jacqueline Fehr a déposé le **postulat « Violence au sein de la famille. Protection des enfants et des jeunes »** (07.3725)¹. Elle demande que soient prises des mesures visant à mieux protéger les enfants contre les actes de violence au sein de la famille. Un plan d'action devra permettre de coordonner les tâches de la Confédération, des cantons et des communes. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a été chargé de répondre à ce postulat. En acceptant ce postulat le 7 décembre 2007, le Conseil fédéral a insisté sur le fait que des progrès restent à accomplir en matière de prévention et de lutte contre les différentes formes de violence envers les enfants. Il mentionne dans son avis deux rapports sur le thème de la violence envers les enfants et les jeunes, dont l'un est déjà publié et l'autre en cours d'élaboration².

1.2 Problématique et structure du rapport

S'appuyant sur le développement du postulat susmentionné, le présent rapport se concentre sur les **phénomènes** suivants :

- la violence physique, psychique et sexuelle exercée à l'encontre des enfants par des parents, beaux-parents ou des personnes chargées de leur éducation (maltraitance infantile),
- la négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille, et
- l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale ou à des conflits conjugaux qui dégénèrent.

Le rapport traite de la **question clé** suivante :

Quelles mesures faut-il prendre pour réduire en Suisse la maltraitance infantile et la négligence au sein de la famille, ainsi que l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale et, partant, atténuer les conséquences sur le développement des enfants et des jeunes qui en sont victimes ?

Quelles sont les lacunes en Suisse et comment peut-on les combler ?

Plusieurs **questions secondaires** en découlent :

- Quelles sont les causes de la maltraitance infantile, de la négligence au sein de la famille et de la violence conjugale ? Quels facteurs de risque et de protection jouent un rôle dans l'apparition de ces phénomènes ?
- Quelle est l'ampleur en Suisse de la maltraitance infantile, de la négligence au sein de la famille et de l'exposition à la violence conjugale ou à des conflits conjugaux qui dégénèrent ?
- Quelles sont les conséquences de ces trois phénomènes pour les enfants et les jeunes qui en sont victimes ? Quels facteurs protègent les enfants et les jeunes des conséquences négatives de la violence et de la négligence ?
- Quelles mesures s'imposent pour éviter l'apparition de ces phénomènes ou pour en diminuer l'ampleur ?

¹ Cf. annexe 1 pour le texte du postulat.

² Office fédéral des assurances sociales (2005) : Violence envers les enfants – Concept pour une prévention globale ; Conseil fédéral (2009a) : La violence dans les relations de couple – Ses causes et les mesures prises en Suisse. Cf. 1.3.

- Quelles mesures s'imposent pour protéger les enfants et les jeunes des actes de violence répétés ou permanents et de la négligence au sein de la famille, ainsi que de leurs conséquences négatives ?

La maltraitance infantile, la négligence au sein de la famille et l'exposition à la violence conjugale ont de multiples causes. Pour diminuer l'ampleur de ces phénomènes, il faut donc mettre en place une stratégie adoptant une approche très large de la thématique, c'est-à-dire qui aille au-delà de la protection immédiate des victimes de violence et de l'intervention dans les situations avérées de violence et de négligence. Cette stratégie doit viser la réduction, à différents niveaux, des facteurs de risque favorisant l'apparition de la maltraitance infantile et de la négligence au sein de la famille ainsi que de la violence conjugale, et le renforcement des facteurs de protection. Il s'agit aussi d'améliorer la résilience des enfants et des jeunes.

Le présent rapport est **structuré** comme suit :

Avec ce rapport, le Conseil fédéral aborde un thème central de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Le rapport commence par une description du contexte. Il fournit ensuite une vue d'ensemble des dispositions du droit international et des bases constitutionnelles de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse, s'arrête sur l'organisation de cette politique et décrit la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes, esquisant ainsi les contours du cadre politique dans lequel s'inscrit le rapport (chap. 2).

Le chapitre suivant (chap. 3) est consacré aux phénomènes de la maltraitance infantile et de la négligence au sein de la famille, ainsi que de l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale et à des conflits conjugaux qui dégénèrent. Ce chapitre fournit une définition des différentes notions, puis décrit les facteurs de risque et de protection jouant un rôle dans l'apparition de ces trois phénomènes, et tente de les quantifier. Enfin, il s'arrête sur les conséquences pour les enfants et les jeunes victimes, et décrit les facteurs susceptibles d'améliorer la résilience des enfants et de les protéger contre les conséquences négatives de la violence et de la négligence.

Le chapitre 4 est consacré aux mesures, notamment préventives, prises par l'Etat contre la maltraitance infantile et la négligence au sein de la famille ainsi que contre l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale. Deux approches complémentaires sont présentées : l'aide à l'enfance et à la jeunesse et les sanctions imposées aux auteurs par les pouvoirs publics, dont font partie les mesures de protection de droit civil. Ce chapitre fait par ailleurs le point – autant que possible – sur la situation actuelle et sur le besoin de développement.

L'aide à l'enfance et à la jeunesse (ch. 4.1) fournit aux enfants, aux jeunes et à leur famille conseils et soutien pour affronter les défis d'ordre général et les situations de vie difficiles. Elle renforce les facteurs de protection contre la violence et la négligence au sein de la famille et contre les conséquences négatives de ces phénomènes, et contribue à la réduction des facteurs de risque. Le ch. 4.1 présente tout d'abord les prestations qui constituent le catalogue de base d'un système moderne d'aide à l'enfance et à la jeunesse et doivent être à disposition de tous les enfants, jeunes et familles de Suisse en cas de besoin. S'appuyant sur la littérature spécialisée et sur la pratique, il aborde ensuite les thèmes de l'assurance-qualité, de la planification et du pilotage de l'offre d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Pour finir, il décrit autant que possible le paysage suisse de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, en attirant l'attention sur la grande diversité des systèmes dans notre pays. Sont également décrits les bases légales des prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ainsi que les différents acteurs et compétences au sein du système suisse.

L'aide à l'enfance et à la jeunesse est complétée par des sanctions étatiques et des mesures de protection de droit civil, comme l'interdiction pour l'auteur d'approcher une personne, de fréquenter certains lieux et/ou d'entrer en contact (ch. 4.2). Ce chapitre présente tout d'abord la situation actuelle en matière d'infractions relatives au code pénal suisse et indique les révisions et nouveautés prévues. Il aborde ensuite la question de l'action pénale, et notamment la notion de protection des enfants et des jeunes en tant que victimes dans le cadre de

la procédure pénale. Il s'intéresse par ailleurs à la prévention de la violence et aux mesures de protection de droit civil. Enfin, il décrit les compétences et les acteurs dans le domaine des sanctions étatiques.

Le dernier chapitre (chap. 5) présente les mesures et recommandations du Conseil fédéral et précise la suite de la démarche.

1.3 Historique

Le présent rapport du Conseil fédéral s'inscrit dans la lignée des rapports élaborés au niveau fédéral ces vingt dernières années.

Le premier rapport publié en Suisse sur ce thème porte sur l'**enfance maltraitée en Suisse**. Soumis au chef du Département fédéral de l'intérieur³, il étudie l'ampleur du phénomène de la maltraitance infantile. La maltraitance est un phénomène très répandu, en particulier sous la forme de violence physique ou sexuelle, souvent accompagnée de négligence. Ce rapport de 1992 souligne également les difficultés que rencontrent les professionnels confrontés au problème de la maltraitance. La détection des cas de maltraitance et de négligence constitue un problème majeur, notamment pour les très jeunes enfants. Le rapport émet une série de recommandations, qui s'adressent non seulement à la Confédération, aux cantons et aux communes, mais aussi aux parents et aux associations et professionnels concernés.

Dans son **avis sur le rapport « Enfance maltraitée en Suisse » de juin 1995**⁴, le Conseil fédéral estime que « le phénomène de l'enfance maltraitée est à considérer comme un thème politique qui concerne l'Etat à tous ses niveaux ». Il ajoute que « la Confédération, les cantons et les communes, en collaboration avec les organisations privées, doivent mettre en œuvre toutes les mesures de prévention qui sont de leur ressort ». Il formule des recommandations en vue d'une meilleure application des lois fédérales existantes et souhaite l'adoption de mesures de politique familiale et sociale réduisant l'ampleur de la maltraitance infantile. Il souligne que plusieurs de ces mesures sont déjà sur les rails, comme la ratification de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et la création d'une assurance-maternité. Il a également salué le projet de révision de l'organisation des autorités de tutelle ainsi que l'adoption d'une réglementation uniforme des allocations familiales. Enfin, le crédit « Protection de l'enfant » a été créé sur la base de cet avis. Il permet à la Confédération de soutenir financièrement des organisations actives à l'échelle nationale dans la prévention de la maltraitance infantile⁵.

En septembre 2005, l'OFAS a publié un rapport d'experts intitulé « **Violence envers les enfants – Concept pour une prévention globale** »⁶ en réponse à un postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil national⁷. Ce rapport formule des recommandations à l'intention de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que des parents et des associations et professionnels concernés. En suspens depuis dix ans, le postulat a été classé avec le Rapport complémentaire des Commissions de gestion à l'intention des Chambres fédérales du 23 mai 2003, c'est-à-dire avant l'achèvement du rapport⁸, de sorte que le Conseil fédéral ne s'est pas prononcé sur la question.

Le postulat auquel répond le présent rapport a été accepté par le Conseil fédéral fin 2007. Depuis lors, le domaine de la violence en milieu familial a connu diverses évolutions, qui sont présentées brièvement ci-après. Le Conseil fédéral se concentre sur le niveau fédéral, tout

³ Groupe de travail Enfance maltraitée (1992).

⁴ Conseil fédéral (1995).

⁵ Cf. aussi 4.2.4.

⁶ Office fédéral des assurances sociales (2005).

⁷ Postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil national 96.3178 (93.034). Concept de prévention contre la violence au sein de la famille.

⁸ FF 2003 6269.

en sachant que de nombreuses bases importantes ont été élaborées aux niveaux cantonal et communal.

En mai 2009, il a adopté le rapport « **La violence dans les relations de couple – Ses causes et les mesures prises en Suisse** »⁹ qui informe en détail sur les causes et les facteurs de risque dans les relations de couple et présente ce que la Confédération et les cantons ont accompli jusqu'ici en matière de lutte contre cette forme de violence. Le rapport s'appuie sur une étude publiée par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG)¹⁰.

Toujours en mai 2009, le Conseil fédéral a publié le rapport « **Les jeunes et la violence – Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias** », qui démontre entre autres que la violence vécue par les enfants et les jeunes au sein de la famille est un facteur de risque important de violence juvénile, et que la prévention (précoce) en milieu familial constitue l'un des axes de la prévention de la violence juvénile.

Lors de l'acceptation du postulat auquel répond le présent rapport, le Conseil fédéral avait mentionné les travaux préparatoires en cours pour la mise en œuvre d'un **programme national de protection de l'enfance et de la jeunesse** dès 2009 dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP).

C'est dans ce but qu'a été fondée l'association « PPP-Programme national pour la protection de l'enfant »¹¹. Les membres fondateurs de cette association sont l'Office fédéral des assurances sociales et deux fondations privées, UBS Optimus Foundation et OAK Foundation, qui soutiennent financièrement des projets de prévention dans le domaine de la protection de l'enfance. Ce partenariat public-privé vise à renforcer la coordination, la promotion et la réalisation de projets de prévention au niveau national dans le domaine de la protection de l'enfance.

L'association a chargé la Fondation suisse pour la protection de l'enfant d'élaborer, en collaboration avec des spécialistes de la protection de l'enfance, le contenu d'un programme national pour la protection de l'enfant. Celui-ci¹² a été mis en consultation auprès des cantons et des organisations concernées début décembre 2009, en même temps qu'une proposition de structure du programme.

Les cantons ont salué l'objectif d'améliorer la coordination au niveau national dans le domaine de la protection de l'enfance, mais ont fait part de leurs réticences à l'égard de la structure de partenariat public-privé proposée¹³. Ils estiment que des tâches relevant du pouvoir de l'Etat, fondées sur des bases de droit fédéral et cantonal, ne sauraient être déléguées à des organismes privés. En matière de protection de l'enfance, le développement d'une stratégie et le pilotage ne peuvent donc pas être du ressort d'une association. Le Programme national pour la protection de l'enfant n'a donc pas été mis en œuvre comme prévu. Au lieu de cela, l'association a financé une étude comparative des systèmes de protection de l'enfance de cinq pays¹⁴. Sur la base de cette analyse et en collaboration avec des spécialistes du système suisse de protection de l'enfance, des recommandations ont été formulées pour la Suisse. L'étude recommande comme principale mesure la constitution d'un comité national permanent de protection de l'enfance au sein duquel tous les cantons sont représentés. Ce comité serait chargé d'examiner les bases légales ainsi que les mesures prises aux niveaux national et cantonal dans le domaine de la protection de l'enfance, dans le but

⁹ Conseil fédéral (2009a).

¹⁰ Egger, Th. / Schär Moser M. (2008).

¹¹ Cf. <http://www.ppp-protection-enfance.ch/> (consulté le 7.11.2011).

¹² Fondation suisse pour la protection de l'enfant (2009, I-V).

¹³ Association PPP-Programme national pour la protection de l'enfant (2010).

¹⁴ Nett J. et al. (2012, à paraître). Comparaison des systèmes de protection de l'enfance de l'Allemagne, de l'Australie, de la Finlande, de la Grande-Bretagne et de la Suède.

de développer un cadre national pour la protection de l'enfance en Suisse (*National Framework for Child Protection*).

Le présent rapport s'appuie sur les bases déjà disponibles. Les besoins de développement et d'action identifiés sont présentés aux chap. 4 et 5.

1.4 Procédure

Un **groupe de travail** a accompagné les travaux menés par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en vue de l'élaboration du présent rapport. Les **cantons**, les **offices fédéraux** concernés, la **Commission fédérale** pour l'enfance et la jeunesse et la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales étaient représentés dans ce groupe de travail par des délégués des domaines politiques mentionnés dans le postulat, à savoir la politique du droit de l'enfant, la politique du droit de la famille, la politique de la formation, la politique familiale, la politique de l'égalité, la politique de l'intégration, la politique de sécurité et la politique des addictions¹⁵.

Des **organisations non gouvernementales** actives dans ce domaine à l'échelle nationale ont également été consultées¹⁶. Le projet de rapport a été discuté lors d'une séance commune entre l'OFAS et des représentants des organisations.

En outre, un **mandat externe** a été confié au prof. Stefan Schnurr, directeur de l'Institut d'aide à l'enfance et à la jeunesse de la Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, Haute école de travail social, afin de définir de manière scientifique le catalogue des prestations de base d'un système moderne d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Les résultats de ce travail ont été examinés et discutés par le groupe de travail, puis intégrés au ch. 4.1. Le rapport d'expert intégral est annexé au présent rapport (annexe 3).

¹⁵ Cf. annexe 2 pour la composition du groupe de travail.

¹⁶ Cf. annexe 2 pour les organisations impliquées.

2 Cadre général de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Le présent rapport s'intègre à la stratégie exposée dans le rapport du Conseil fédéral « **Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse** » du 27 août 2008, qui la définit, à partir de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et de la Constitution fédérale, comme une politique de protection, d'encouragement et de participation¹⁷.

Le but de la politique de l'enfance et de la jeunesse est de « 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 handicap »¹⁸.

Le présent chapitre commence par une présentation des dispositions du droit international et des bases constitutionnelles en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse¹⁹. Il s'arrête ensuite sur l'organisation de la politique de l'enfance et de la jeunesse et décrit la répartition des tâches en Suisse. Il s'achève sur un résumé du cadre général dans lequel s'inscrit le présent rapport.

2.1 Bases de la politique de l'enfance et de la jeunesse : droit international et Constitution fédérale

La politique de l'enfance et de la jeunesse repose sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et sur la Constitution fédérale. La Suisse a ratifié la **Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant**²⁰ début 1997. Celle-ci souligne la responsabilité des Etats pour la protection et le bien-être des mineurs (jusqu'à 18 ans), résume les droits humains concernant les domaines importants de la vie de l'enfant et définit les droits particuliers à la protection, à l'encouragement et à la participation des enfants jusqu'à 18 ans. Les quatre principes fondamentaux sur lesquels la convention repose sont la survie et le développement de l'enfant, l'absence de discrimination, la sauvegarde des intérêts de l'enfant et sa participation.

La convention protège les enfants et les reconnaît comme personnes à part entière dotées de leurs propres objectifs et de leur propre volonté. Elle demande que le bien de l'enfant soit considéré en priorité dans toutes les décisions qui le concernent. Les enfants et les jeunes sont considérés comme des sujets de droit et non comme de simples « objets » dont les droits se résument à des mesures de protection.

En ce qui concerne la violence envers les enfants et les jeunes en milieu familial, les art. 18, 19 et 34 sont particulièrement importants. En vertu de l'art. 18, la responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents. Conformément à l'art. 19, les Etats prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris contre la violence sexuelle. Enfin, en vertu de l'art. 34, les Etats

¹⁷ Conseil fédéral (2008).

¹⁸ Ibid., p. 4.

¹⁹ Les dispositions légales applicables aux différentes prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse sont présentées plus en détail au chiffre consacré à l'aide à l'enfance et à la jeunesse (cf. 4.1.5.1). Les dispositions légales figurant dans le code pénal (CP) et celles relatives à la protection contre la violence en matière civile sont présentées au chiffre dédié aux sanctions étatiques et à la protection contre la violence (cf. 4.2).

²⁰ Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, RS **0.107**.

s'engagent à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle.

L'art. 11, al. 1, de la **Constitution fédérale (Cst.)**²¹ prévoit que les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement. En vertu de l'art. 41, al. 1, let. f, Cst., la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que tout un chacun puisse bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à ses aptitudes. Cet objectif social est complété par l'art. 41, al. 1, let. g, Cst., qui prévoit que la Confédération et les cantons s'engagent à ce que les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique. L'art. 67, al. 1, Cst. prévoit que la Confédération et les cantons tiennent compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes dans l'accomplissement de leurs tâches. Enfin, la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes en complément des mesures cantonales, en vertu de l'art. 67, al. 2, Cst.

La protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes constituent ainsi les principes fondamentaux de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse.

2.2 Organisation de la politique de l'enfance et de la jeunesse

On distingue 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, qui découlent toutes deux des bases susmentionnées²².

Au sens large, la politique de l'enfance et de la jeunesse part du principe que les conditions de vie des enfants et des jeunes sont influencées par de multiples paramètres relevant de domaines et de niveaux politiques différents et concernant également d'autres groupes d'âge. Les domaines politiques suivants sont notamment concernés : la politique familiale, qui soutient et encourage les familles au moyen de prestations monétaires comme les allocations familiales, les déductions fiscales, les bourses, les prestations complémentaires cantonales pour familles et l'assurance-maternité ; la politique sociale, qui se consacre à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, en particulier dans le cadre des assurances sociales, de l'aide sociale et d'autres prestations cantonales sous condition de ressources ; la politique de l'éducation (promotion de l'égalité des chances en matière d'éducation, formation et perfectionnement des enseignants) ; la politique du marché du travail (maintien des emplois, amélioration des conditions de travail, réinsertion des sans-emploi ; la politique de l'urbanisme (développement de quartiers) ; la politique de la santé (prévention et promotion de la santé) ; la politique de l'intégration et la politique de l'égalité. La politique de l'enfance et de la jeunesse constitue une tâche transversale, puisqu'elle a pour mission de promouvoir la prise en compte des besoins des enfants et des jeunes par d'autres domaines politiques établis. Elle vise notamment à garantir la participation politique des enfants et des jeunes.

Au sens strict, la 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. L'encouragement général et précoce des enfants et des jeunes, le renforcement de leurs ressources et de celles de leur environnement, ainsi qu'un accès à bas seuil à des offres de prévention pour tous les enfants, les jeunes et leur famille contribuent de manière essentielle à la protection de l'intégrité des enfants et des jeunes. La politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict consiste essentiellement en l'aide à l'enfance et à la jeunesse, qui offre aux enfants et aux jeunes des possibilités d'apprentissage et de formation extrascolaires, soutient les parents dans leurs tâches éducatives, fournit aux enfants, aux jeunes et à leur famille des prestations de conseil et de soutien pour affronter les défis

²¹ RS 101.

²² Conseil fédéral (2008), p. 5.

d'ordre général et les situations de vie difficiles, et intervient dans les cas concrets de violence envers les enfants et les jeunes. L'aide à l'enfance et à la jeunesse est complétée par des dispositions de protection de la jeunesse dans le droit du travail et des prescriptions relatives à la protection de la jeunesse dans le domaine public (par ex. restrictions en matière de publicité et de vente de tabac et d'alcool, ou encore d'accès aux films en fonction de l'âge).

2.3 Répartition des tâches en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse

La politique de l'enfance et de la jeunesse est d'abord du ressort des cantons et des communes, qui en sont les acteurs clés. La Confédération n'assume que quelques tâches dans ce domaine, comme la promotion du sport et de la santé et l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes. La politique de l'enfance et de la jeunesse est en outre étroitement liée aux activités d'organisations non gouvernementales et d'initiatives privées.

Le Conseil fédéral juge approprié le **principe de la compétence des cantons et des communes** en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse : 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. En vertu de l'art. 67, al. 2, Cst., la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes en complément des mesures cantonales. Elle n'a en revanche pas la compétence d'imposer aux cantons des prescriptions contraignantes quant à l'organisation matérielle de la politique de l'enfance et de la jeunesse ni de les obliger à intervenir dans ce domaine. Aussi le Conseil fédéral a-t-il refusé que le législateur impose aux cantons et aux communes des règles en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse au moyen d'une loi-cadre²³. Dans toutes les activités de la Confédération, le **cadre essentiellement fédéraliste de la politique de l'enfance et de la jeunesse** doit être respecté²⁴.

En revanche, au vu des nouveaux besoins que fait naître l'évolution de la société, le Conseil fédéral a exprimé, dans sa stratégie pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, sa volonté de **développer l'engagement de la Confédération dans divers domaines** : l'encouragement des enfants et des jeunes, la participation des jeunes à la vie politique et la protection de l'enfance et de la jeunesse. Par les mesures adoptées – révision totale de la loi sur les activités de jeunesse²⁵, ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant²⁶ –, le Conseil fédéral a souhaité modifier le droit fédéral existant sans toucher à la répartition des compétences définie par la Constitution.

Avec la révision totale de la loi sur les activités de jeunesse, l'accent est mis sur la promotion de formes ouvertes et novatrices d'activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes (animation enfance et jeunesse) ainsi que sur la participation des enfants et des jeunes. L'objectif est donc de promouvoir l'échange d'informations et d'expériences ainsi que la collaboration entre la Confédération et les cantons, les communes et les autres acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse, et aussi d'améliorer la coordination au niveau fédéral.

En adoptant, le 20 mai 2009, le rapport « Les jeunes et la violence – Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias », le Conseil fédéral a présenté une analyse de la problématique de la violence chez les jeunes ainsi que de la situation actuelle en matière de protection des jeunes face aux médias, et décidé d'élaborer un

²³ Conseil fédéral (2008).

²⁴ Conseil fédéral (2010c), p. 6202 ; Conseil fédéral (2008), pp. 19 s.

²⁵ Conseil fédéral (2010c).

²⁶ RS 311.039.1 ; cf. aussi 4.2.4.

programme de prévention et de lutte contre la violence chez les jeunes et un programme d'amélioration de la protection des enfants et des jeunes face aux médias. S'appuyant sur l'ordonnance susmentionnée, il a adopté le 11 juin 2010 ces deux **programmes de protection de la jeunesse**, d'une durée de cinq ans²⁷.

2.4 Intégration du rapport dans le contexte de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Le présent rapport s'intègre à la stratégie globale de la Confédération en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse tout en respectant le cadre essentiellement fédéraliste de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Le Conseil fédéral aborde avec ce rapport un thème central de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il se concentre sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse, principal champ d'action de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict, qui désigne les contributions destinées à encourager de manière ciblée les enfants et les jeunes, à permettre leur participation et à les protéger. Il aborde également la question des sanctions étatiques applicables aux actes de violence commis envers les enfants et les jeunes ainsi que le thème de la protection contre la violence.

Si le Conseil fédéral a préféré ne pas proposer dans le présent rapport de mesures dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large, il est bien conscient de l'importance d'améliorer les conditions socio-économiques et sociales des enfants, des jeunes et des familles. L'élaboration de mesures ad hoc dépasserait toutefois le cadre du présent rapport. Le Conseil fédéral renvoie à ce propos entre autres à la stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté (Conseil fédéral 2010b) et au rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération (Conseil fédéral 2010a).

²⁷ Conseil fédéral (2009b). Pour les deux programmes : OFAS (2010a et b). http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/index.html?lang=fr (consulté le 7.11.2011).

3 Maltraitance infantile, négligence et exposition à la violence conjugale

3.1 Définitions et délimitations

3.1.1 Les enfants et les jeunes

Dans le présent rapport, on désigne par « enfants et jeunes » toutes les personnes de moins de 18 ans révolus. Cela correspond à la notion de majorité conformément à l'art. 14 du code civil ainsi qu'à la définition de l'enfant selon la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant²⁸. De même, les mesures de protection de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons se réfèrent à la classe d'âge de 0 à 18 ans.

3.1.2 La violence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille

Le postulat Fehr réclame des mesures de protection des enfants et des jeunes contre la violence au sein de la famille. Dans les ouvrages spécialisés et la recherche, on trouve de multiples définitions de la violence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille.

La notion de **violence au sein de la famille** (violence familiale) désigne tout acte de violence qui se déroule au sein de la famille proche ou élargie²⁹. Il y a donc violence au sein de la famille dès lors qu'une personne exerce ou menace d'exercer un acte de violence physique, psychique ou sexuelle au sein d'une relation familiale ou conjugale en cours ou dissoute. Cette notion recouvre la violence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille, la violence envers les femmes ou les hommes dans les relations de couple et les situations de séparation (violence conjugale), la violence envers les personnes âgées dans le cadre familial, ainsi que la violence entre frères et sœurs et la violence exercée par des enfants ou des jeunes contre leurs parents.

Au quotidien, le phénomène de la violence au sein de la famille est souvent désigné par l'expression **violence domestique**, parfois utilisée également par les professionnels du secteur. A cette définition large s'oppose une définition bien précise s'inspirant des recherches menées en Grande-Bretagne, selon laquelle la violence domestique (*domestic violence*) désigne uniquement la violence dans les relations de couple et les situations de séparation³⁰.

Par **violence conjugale**, on entend la violence physique, psychique et/ou sexuelle dans les relations de couple en cours ou dissoutes des parents, d'un des parents ou de la personne qui exerce l'autorité parentale ou qui éduque l'enfant.

Si les enfants et les jeunes sont eux-mêmes victimes de violence physique, psychique ou sexuelle au sein de la famille, on utilise également souvent l'expression **maltraitance infantile**³¹. Sont décrites comme violence physique, psychique ou sexuelle ou comme maltraitance infantile les formes de violence suivantes³² :

²⁸ Cf. art. 1 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.

²⁹ Dlugosch S. (2010), p. 23.

³⁰ *Ibid.*, p. 24. Pour la définition, les formes et les personnes touchées par la violence domestique, voir également la feuille d'information du Bureau fédéral pour l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) : <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=fr> (consulté le 7.11.2011).

³¹ Deegener G. (2005), pp. 37 ss. Voir également le concept anglais de « *child abuse* », par ex. dans la revue de premier plan dans ce domaine *Child Abuse and Neglect*.

³² Imbusch P. (2002). Cf. également Comité des droits de l'enfant (2011) ; Conseil fédéral (2009b), pp. 5 ss ; Office fédéral des assurances sociales (2005), pp. 26 ss ; Organisation mondiale de la santé (2002). Une autre forme spécifique de maltraitance infantile est le syndrome de Münchhausen par procuration, où l'adulte invente, exagère des symptômes ou provoque de

- Par violence physique, on entend une atteinte à la vie et à l'intégrité corporelle ou à la santé physique ou mentale d'une personne, comme des coups ou d'autres actes de violence (infliger des brûlures, étrangler, secouer). La violence physique comme « mesure éducative » est également prise en compte³³.
- La violence psychique prend surtout la forme de violence verbale. Entrent dans cette catégorie les actes de menacer, faire des reproches, ridiculiser, humilier, mépriser, mais aussi rabaisser et ignorer. L'exposition à la violence conjugale et l'instrumentalisation d'enfants et de jeunes dans des conflits parentaux qui dégénèrent peuvent aussi être considérées comme une forme de violence psychique³⁴.
- Par violence ou maltraitance sexuelle, on entend tout acte sexuel avec ou sans contact corporel qu'une personne exerce à l'encontre d'une autre contre son gré en usant de sa position d'autorité.

3.1.3 Négligence au sein de la famille

On désigne comme négligence le fait de ne pas accorder à l'enfant (ou pas en suffisance) les soins élémentaires, la surveillance et la stimulation nécessaires – à savoir le nourrir, s'en occuper, veiller à sa santé, le stimuler et l'éduquer, et le protéger contre les dangers. Elle est aussi décrite parfois comme une violence physique ou psychique passive et peut prendre la forme de négligence corporelle, socio-émotionnelle, médicale ou intellectuelle. Dans la pratique, il est très difficile de distinguer les diverses formes de négligence, ainsi que de délimiter clairement la négligence et la violence physique et psychique³⁵.

3.1.4 Exposition à la violence conjugale

Les enfants et les adolescents peuvent aussi être témoins de la violence exercée au sein de la famille. Par violence conjugale, on entend la violence physique, psychique et/ou sexuelle dans les relations de couple des parents, d'un des parents ou de la personne qui exerce l'autorité parentale ou qui éduque l'enfant. La violence peut également apparaître ou se poursuivre durant ou après des situations de séparation. L'exposition à la violence conjugale signifie que des enfants et des adolescents sont présents dans la pièce durant l'acte de violence, qu'ils entendent des altercations violentes dans une pièce voisine, vivent les effets de la violence sous la forme des blessures ou du désespoir de l'adulte victime de violence, etc.

Il est nécessaire de prendre en compte également **l'implication des enfants et des jeunes dans des conflits parentaux qui dégénèrent** et le fait qu'ils sont dans ces cas souvent instrumentalisés³⁶.

La recherche ne s'est intéressée que tardivement à l'exposition à la violence conjugale et aux répercussions sur les enfants et les jeunes. Cela remonte aux années 80 dans l'espace anglo-américain et à la fin des années 90 dans l'espace germanophone³⁷. Il est désormais

manière délibérée des problèmes de santé chez l'enfant, pour exiger ensuite un traitement médical. Les personnes concernées (le plus souvent les mères) obtiennent en agissant ainsi une considération particulière en tant que parent qui prend soin de son enfant malade et en tirent un bénéfice secondaire personnel. Pour plus d'informations, voir Lips U. (2011), p. 13 ; Nowara S. (2005). Cette forme particulière de maltraitance ne sera pas approfondie dans le présent rapport.

³³ Comité des droits de l'enfant (2011), pp. 9 s. ; voir également la feuille d'information du BFEG sur « La violence envers les enfants et les adolescents », <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=fr> (consulté le 7.11.2011).

³⁴ Voir par ex. Comité des droits de l'enfant (2011), p. 9.

³⁵ *Ibid.* pp. 8 ss ; Deegener G. (2005), pp. 37 s. ; Ziegenhain U. (2001), p. 6 ; Claussen, A.H. / Crittenden, P.M. (1991).

³⁶ Dlugosch S. (2010), pp. 38 ss ; Paul St. / Dietrich P. S. (2006) ; Seith C. (2006) ; Deegener, G. (2005), pp. 49 s.

³⁷ Pour une revue bibliographique, voir Dlugosch S. (2010), pp. 53 ss ; Kindler H. (2006).

établi que le « simple fait » d'être exposé à la violence conjugale a pour les enfants et les jeunes des effets néfastes (cf. 3.4). Ce problème sera donc traité dans le présent rapport en tant que problème distinct, à côté des questions de la maltraitance physique, psychique et sexuelle des enfants et de la négligence au sein de la famille.

3.1.5 Autres formes de violence envers les enfants et les jeunes

Outre la violence exercée contre eux, la négligence au sein de la famille et l'exposition à la violence conjugale, les enfants et les adolescents peuvent également être soumis à d'autres formes de violence, parmi lesquelles il convient de citer en particulier :

- La violence de l'enfant ou du jeune dirigée contre lui-même, comme le suicide, l'automutilation et les comportements à risque.
- La violence physique, psychique et/ou sexuelle à l'école, dans l'environnement social et dans les (nouveaux) médias, où les enfants et les jeunes peuvent être victimes, mais aussi auteurs d'actes de violence³⁸.
- L'exploitation sexuelle des enfants et des jeunes à des fins commerciales, comme la prostitution des enfants, le tourisme sexuel impliquant des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants³⁹.
- La violence institutionnelle, à savoir la violence motivée par des raisons institutionnelles et hiérarchiques. Lorsqu'elle est dirigée contre des enfants et des jeunes, elle recouvre toute action commise dans ou par une institution, ou toute absence d'action, toute négligence, qui cause à l'enfant une souffrance physique ou psychique inutile ou qui entrave son évolution.
- La violence structurelle, qui s'explique par les structures et les normes d'une société. C'est ainsi que les enfants ne sont pas seulement victimes d'actes de violence, mais également de structures qui créent des conditions défavorables pour le développement de groupes et d'individus. La violence structurelle se manifeste par l'inégalité des chances, l'inégalité sociale et la discrimination, lesquelles entravent ou empêchent le développement de l'enfant et nuisent à ses chances dans la vie.
- Une autre forme d'exploitation des enfants est l'utilisation systématique d'enfants dans des actes délictueux (principalement délit à la propriété) par des organisations criminelles de gens du voyage étrangers (leurs parents, des membres de la famille ou d'autres personnes), qui forment les jeunes, les poussent à commettre des actes délictueux et les surveillent⁴⁰.
- La violence culturelle : les normes et les valeurs fondamentales qui légitiment, justifient, enjolivent ou nient les formes de violence citées ci-dessus.

³⁸ Le Conseil fédéral s'est déjà penché en 2009 sur le phénomène de la violence exercée par des enfants et des jeunes et de la violence dans les (nouveaux) médias dans un rapport spécial (cf. Conseil fédéral 2009b), qui s'est concrétisé par le programme national « Les jeunes et la violence » (OFAS 2010a) ainsi que par le programme national « Protection de la jeunesse face aux médias et compétences médiatiques » (OFAS 2010b).

³⁹ Protocole facultatif de l'ONU relatif à la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants du 25 mai 2000 : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/i1/0.107.2.fr.pdf> (consulté le 7.11.2011).

⁴⁰ Selon F. Walsler, chef de la police de sûreté du canton de Fribourg, membre du groupe de travail ayant participé à l'élaboration du présent rapport. Voir également l'article « Ces voleurs mineurs qu'on remet dans le train » dans Le Matin du 5.11.2010.

3.1.6 Points essentiels du présent rapport

Le présent rapport se base sur l'énoncé du postulat et se concentre sur les points suivants :

- la violence physique, psychique et sexuelle exercée à l'encontre de leurs enfants par des parents, des beaux-parents ou des personnes responsables de leur éducation⁴¹ (maltraitance infantile),
- la négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille, et
- l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale et à des conflits conjugaux qui dégénèrent.

En revanche, le présent rapport ne traite pas de la violence des enfants et des jeunes dirigée contre eux-mêmes ou contre d'autres, de la violence physique, psychique et sexuelle vécue en dehors de la famille ni de la violence institutionnelle, structurelle et culturelle. Cependant, comme le montre le chapitre suivant consacré aux causes de la violence, des conditions structurelles et culturelles peuvent favoriser ou atténuer la violence et doivent donc être prises en compte pour expliquer l'origine de la maltraitance infantile et de la négligence, ainsi que de la violence conjugale.

3.2 Causes

L'origine de la violence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille, de la négligence ainsi que de la violence conjugale dépend toujours de la conjonction de différents facteurs. La violence est un phénomène complexe, enraciné dans l'interaction de nombreux facteurs individuels, sociaux, culturels, économiques et politiques⁴². Il est possible à cet égard de distinguer les facteurs qui favorisent la violence de ceux qui l'atténuent. Plus il y a de facteurs de risque et moins il y a de facteurs de protection, plus la probabilité d'usage de la violence augmente.

3.2.1 Facteurs de risque

Les facteurs favorisant l'apparition de maltraitance infantile et de négligence au sein de la famille sont décrits ci-après en s'appuyant sur un **modèle d'explication systémique de la violence envers les enfants et les jeunes**. A l'instar des facteurs de risque d'apparition de la violence conjugale, ces facteurs se situent sur quatre plans⁴³ :

Le **contexte socioculturel** comprend des conceptions ayant trait à la violence, aux rapports entre générations et entre hommes et femmes, au rôle des parents et des enfants ainsi qu'à l'éducation des enfants. Les normes socioculturelles, comme la répartition des rôles et les rapports de force entre les genres ou le fait de percevoir les enfants comme des objets sans droits propres, peuvent contribuer à un climat de société propice à la violence.

⁴¹ Par « personnes responsables de leur éducation », on entend les personnes qui ont la responsabilité du développement d'un ou de plusieurs enfants, qu'il s'agisse ou non de leurs enfants biologiques. Cf. Schnurr St. (2011), annexe 3, p. 80.

⁴² Nett J. et al. (2012, à paraître) ; Conseil fédéral (2009a), p. 4099 ; Conseil fédéral (2009b), p. 14 ; Conseil de l'Europe (2009), p. 12 ; Organisation mondiale de la santé (2002), pp. 13 s. ; Conseil fédéral (1995), p. 106.

⁴³ Pour des explications complémentaires sur les causes, voir Kinderschutzzentrum Berlin (2009), pp. 35 ss ; le modèle d'explication écologique de l'Organisation mondiale de la santé (2002), p. 12 ; Office fédéral des assurances sociales (2005), p. 29 ; Conseil fédéral (1995), p. 107. Pour les causes de la violence conjugale, voir Conseil fédéral (2009a). Les enfants et les jeunes sont touchés par la violence conjugale parce qu'ils en sont directement témoins, du fait qu'ils sont présents dans la pièce durant l'acte de violence, qu'ils entendent des altercations violentes dans une pièce voisine ou vivent les effets de la violence sous la forme des blessures ou du désespoir de l'adulte victime de violence, etc.

Le **contexte socio-économique** est défini par la structure des couches sociales et par la situation économique (travail, logement, formation, revenu). A cet égard, diverses études montrent que des préjudices sociaux sont un facteur potentiel de mise en danger du bien-être de l'enfant⁴⁴. En situation de pauvreté, les chances de pouvoir s'occuper d'un enfant dans de bonnes conditions diminuent. Une position précaire sur le marché de l'emploi, le chômage ou un risque élevé d'y tomber, un faible revenu familial ainsi que l'absence de perspectives professionnelles et de perspectives de vie sont autant de facteurs de risque importants.

Par rapport au **contexte social ou familial**, l'absence d'un réseau social est un facteur de risque majeur. En cas d'isolement social, les réseaux sociaux formels et informels ne peuvent pas activer leur fonction de contrôle et de soutien. A l'intérieur de la famille, les dynamiques relationnelles spécifiques jouent un rôle important, tout comme la fonctionnalité du partenariat et les interactions entre les membres de la famille. Ainsi, une mésentente conjugale durable peut constituer une grande charge et diminuer les aptitudes éducatives, du moins temporairement. La violence conjugale répétée en particulier représente un lourd tribut. D'après plusieurs études longitudinales, elle s'est en effet avérée être l'un des facteurs de risque les plus marquants parmi les facteurs familiaux, dans la perspective de la maltraitance d'enfants⁴⁵. En clair, le risque pour les enfants de subir des maltraitances augmente en cas de violence conjugale.

Au **niveau individuel**, il faut d'une part s'intéresser aux parents, avec leurs forces et leurs faiblesses, leurs conditions de santé spécifiques (par ex. problèmes d'addictions, troubles psychiques), leur propre exposition à la violence durant leur enfance, leur capacité (ou manque de capacité) à gérer les relations et les conflits et à résoudre les problèmes, leurs conceptions personnelles ainsi que leur seuil de tolérance à la frustration et leur capacité à surmonter le stress. Mais d'autre part, il faut aussi s'intéresser aux enfants, qui ont également des points forts et des vulnérabilités, qui agissent et réagissent et qui peuvent poser des défis particuliers aux parents (par ex. en raison d'une atteinte à la santé, d'un trouble du comportement, etc.).

En outre, chaque phase du développement de l'enfant de la naissance à la majorité amène de nouveaux besoins et de nouvelles tâches de développement, ce qui requiert de nouvelles ressources et de nouvelles conditions de développement chez l'enfant, et des compétences éducatives adaptées de la part des parents⁴⁶.

Les facteurs de risque qui se situent sur les quatre plans décrits ici peuvent se cumuler et aboutir à un événement conflictuel, influencer les uns sur les autres ou se renforcer. Un exemple en est le manque de ressources ou la situation socio-économique de familles qui vivent dans le besoin, qui constitue en soi un facteur de risque important. Mais le fait d'être dans le besoin au niveau socio-économique entraîne l'apparition de facteurs de risque également à d'autres niveaux⁴⁷. Ainsi, la pauvreté va souvent de pair avec une mauvaise santé et l'apparition de handicaps est plus fréquente chez les enfants issus d'un milieu défavorisé, du fait entre autres que les mères demandent beaucoup plus rarement des examens médicaux préventifs⁴⁸. D'autres facteurs de risque courants en contexte de pauvreté sont des personnes de référence instables, un style d'éducation incohérent, une surveillance insuffisante de l'enfant, une toxicomanie ainsi que des champs d'activité et d'action limités. De plus, le stress qui pèse sur les familles en situation précaire peut empêcher une relation parentale adéquate.

⁴⁴ Seus-Seberich E. (2006) ; Organisation mondiale de la santé (2002), pp. 75 s.

⁴⁵ Reinhold Cl. / Kindler H. (2006).

⁴⁶ Fuhrer U. (2007).

⁴⁷ A propos de ce paragraphe et du suivant, voir Seus-Seberich E. (2006).

⁴⁸ Seus-Seberich E. (2006). Cf. également Bundesamt für Gesundheit (2007), pp. 13 ss ; Robert Koch-Institut (2007), pp. 83 ss.

3.2.2 Facteurs de protection

Le manque de ressources n'est pas nécessairement lié à la maltraitance ou à la négligence envers l'enfant, et les enfants de familles non défavorisées peuvent eux aussi être victimes de maltraitance. La présence de facteurs de risque ne conduit pas automatiquement à la violence ou à la négligence.

Lors de l'apparition de maltraitance infantile et de négligence, il faut tenir compte également des facteurs de protection, qui compensent les effets des facteurs de risque. La recherche distingue les facteurs de protection individuels et sociaux ainsi que les facteurs relatifs au contexte culturel et sociétal⁴⁹.

Concernant les **caractéristiques individuelles des parents**, il est prouvé que des bonnes aptitudes cognitives sont un facteur de protection important prévenant l'apparition de maltraitance infantile et de négligence. Citons ici en particulier une bonne intelligence, la capacité de répondre aux essais d'interaction et de communication de l'enfant, de la flexibilité ainsi qu'une attitude positive dans la résolution de problèmes. Les convictions et les attentes spécifiques des parents jouent également un rôle important lors de l'apparition de la maltraitance infantile. De bonnes connaissances sur le développement des enfants, des attentes réalistes envers eux ainsi qu'une bonne aptitude de contrôle éducative sont autant de facteurs de protection.

Sur le **plan social**, un facteur important est l'accès aux ressources sociales lors de l'apparition de maltraitance infantile ou de négligence. On peut mentionner également un bon soutien social de l'environnement immédiat, l'appartenance à des réseaux sociaux informels stables, le soutien du conjoint ou du partenaire, et la confirmation de sa propre valeur par des activités extrafamiliales. L'accès à des aides sociales et thérapeutiques et à des programmes de soutien précoce destinés aux parents et aux enfants sont également des facteurs de protection importants.

Plus largement, en ce qui concerne le **contexte culturel et sociétal**, l'opprobre social à l'égard de la punition corporelle en tant que mesure éducative ainsi qu'un état d'esprit généralement opposé à la violence dans la société semblent jouer un rôle majeur.

3.3 Ampleur du problème

De façon générale, il est difficile de faire des estimations sur l'ampleur de la maltraitance infantile et de la négligence au sein de la famille ainsi que sur l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale. Cela tient au fait qu'il s'agit d'un problème tabou qui n'est pas dévoilé au grand jour et qu'il est donc difficile d'obtenir des données précises à ce sujet. Il ne faut jamais perdre de vue cet élément dans les chiffres présentés ci-dessous, en particulier en ce qui concerne le domaine de la petite enfance, étant donné que les familles avec des nourrissons et des enfants en bas âge n'ont pas de relations extrafamiliales contraignantes avec des spécialistes, contrairement aux familles avec des enfants en âge scolaire.

De plus, les diverses études ne donnent pas toutes la même définition de la violence et de la négligence. Ainsi, outre les formes de violence décrites au ch. 3.1, on peut distinguer pour chaque cas la fréquence, le degré de gravité, la durée et l'âge de l'enfant au moment de l'acte de violence ou de négligence⁵⁰. Pour cette raison, il est difficile de comparer les résultats des études.

⁴⁹ Bender D. / Lösel F. (2004).

⁵⁰ Deegener G. (2005), p. 38.

En Suisse sont établis environ 1,45 million de mineurs⁵¹. Grâce à la nouvelle statistique policière de la criminalité (SPC), nous disposons pour la première fois depuis 2009 de données nationales pertinentes sur les infractions commises à l'encontre de mineurs. Ainsi, il apparaît qu'en 2010, sur un total de 9233 personnes victimes d'actes de violence domestique⁵², 739 enfants et jeunes de moins de 18 ans sont concernés, dont 5 ont perdu la vie. Ces données montrent à quel point les enfants et les jeunes sont directement touchés par des actes de violence domestique. La SPC ne peut en revanche pas déterminer à quel point les enfants sont exposés à la violence conjugale.

De même, il n'y a à l'heure actuelle que peu d'études qui ont été consacrées à la problématique de la fréquence à laquelle les enfants et les jeunes sont exposés à la violence conjugale. On estime que 10 à 30 % de l'ensemble des enfants et des jeunes sont témoins de violence conjugale au cours de leur enfance, et que « plus la gravité de la violence entre les parents est élevée, plus le risque est grand que les enfants soient aussi maltraités »⁵³. Selon les connaissances actuelles, 30 à 60 % des enfants exposés à la violence conjugale sont victimes eux-mêmes d'actes de violence. Lors des interventions policières pour violence conjugale, des enfants sont présents au moins dans la moitié des cas.

Le groupe spécialisé Protection de l'enfant de la Société suisse de pédiatrie recense depuis 2009 tous les enfants en Suisse chez qui une forme de maltraitance infantile a été diagnostiquée ou chez qui du moins un soupçon de maltraitance n'a pu être exclu. Il prend en compte tous les enfants qui ont reçu un traitement hospitalier ou ambulatoire dans une clinique pédiatrique⁵⁴. En 2010, 923 cas ont été annoncés en tout, dont 271 cas (29,4 %) à la suite d'une maltraitance physique, 233 cas (25,2 %) à la suite d'un abus sexuel et 123 cas (13,3 %) à la suite d'une maltraitance psychique. De même, 291 cas (31,5 %) de négligence ont été enregistrés. Les enfants de moins d'un an ont été les plus touchés avec 219 cas (23,7 %) ; 474 enfants (51,3 %) avaient moins de 6 ans. Sur les 923 cas, 556 (60,2 %) étaient des filles. Environ la moitié des enfants ont reçu un traitement hospitalier stationnaire et l'autre moitié un traitement ambulatoire. Dans 75 % des cas, l'auteur de l'acte de violence provenait de la famille de l'enfant. Dans 48 % des cas, il s'agissait d'un homme, dans 32 % des cas d'une femme et dans 14 % des cas, les actes de violence étaient commis par des personnes des deux sexes (souvent les parents). Le nombre total de cas a augmenté de 17 % par rapport à 2009. La question de savoir si cette augmentation est réelle ou due à un mode de recensement plus juste reste ouverte selon le communiqué de presse du groupe spécialisé Protection de l'enfant de mai 2011. Dans le domaine de la maltraitance physique, une étude datant de 2004⁵⁵ a montré que les châtiments corporels, comme des coups sur le derrière, des gifles, des coups avec des objets ont certes diminué en Suisse entre 1990 et 2004, mais qu'ils sont encore largement répandus, en particulier chez les petits enfants.

En ce qui concerne les abus sexuels, les données recensées en Allemagne montrent qu'environ 10 à 15 % des filles et 5 à 10 % des garçons de moins de 16 ans ont subi au

⁵¹ La population résidante de moins de 18 ans comptait 1 449 021 personnes au 31 décembre 2009 et 1 453 981 au 31 décembre 2010. Source : Statistique de la population et des ménages (STATPOP).

⁵² La SPC utilise la notion de violence domestique au sens large et la définit comme « l'exercice ou la menace d'une violence entre un couple ayant une relation actuelle ou passée, qu'ils soient mariés ou non, entre parent et enfant ou entre personnes ayant d'autres liens de parenté ». Voir <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/02/key/02/04.html> (consulté le 7.11.2011).

⁵³ Feuille d'information « La violence envers les enfants et les adolescent·e·s » du Bureau fédéral pour l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), p. 3 : <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00442/index.html?lang=fr> (consulté le 7.11.2011). Pour un aperçu de l'état de la recherche, cf. également Fondation suisse pour la protection de l'enfant (2009, III), pp. 58 s. ; Seith C. (2006).

⁵⁴ Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie - Fachgruppe Kinderschutz der schweizerischen Kinderkliniken (2010 et 2011).

⁵⁵ Schöbi D. / Perrez M. (2004).

moins une fois un contact corporel sexuel non désiré ou forcé⁵⁶. Les recherches sur le degré de gravité des abus sexuels montrent qu'il s'agit dans 50 % des cas d'abus sexuels graves, voire très graves (attouchement des parties génitales, viol ou tentative de viol, etc.), dans 35 % des cas d'abus sexuels un peu moins graves (tentative d'attouchement des parties génitales, attouchement de la poitrine, baisers à caractère sexuel) et dans 15 % des cas d'abus sexuel sans contact corporel (exhibitionnisme, victime contrainte de regarder des films pornographiques, etc.).

D'après une enquête récente sur la prévalence des abus sexuels commis sur des enfants et des jeunes en Suisse⁵⁷, au total 22 % des filles et 8 % des garçons des classes de 9^e année sondées en 2009 ont déjà été victimes d'abus sexuels avec contact corporel au cours de leur vie. Cela concerne les formes suivantes d'abus sexuels : attouchements ou baisers sur les parties intimes du corps par un adulte ou d'autres enfants ou jeunes contre la volonté de la personne concernée ; actes d'ordre sexuel sous la contrainte avec des jeunes du même âge ; relations sexuelles ou tentative de relations sexuelles sous la contrainte d'adultes ou de jeunes du même âge ainsi que prostitution. Les pourcentages de ces diverses formes d'abus sexuels avec contact corporel sont très variables. Dans la majorité des cas, il s'agit d'attouchements et de baisers sur les parties intimes du corps. Les formes graves d'abus sexuel sont plus rares : les pourcentages de pénétrations forcées complètes sont de 2,6 % chez les filles et de 0,5 % chez les garçons. Quant aux abus sexuels sans contact corporel (comme l'exhibitionnisme, le harcèlement ou la stigmatisation par le biais de médias électroniques), 20 % des garçons et 40 % des filles étaient concernés. D'après les indications fournies par les mêmes personnes sondées, 14 % des filles et 6 % des garçons ont été victimes d'un abus sexuel avec contact corporel durant l'année écoulée. D'autre part, 27 % des filles et 14 % des garçons ont déclaré avoir vécu un abus sexuel sans contact corporel durant l'année écoulée. L'analyse des circonstances de la victimisation montre que la plupart des abus sexuels rapportés ont eu lieu durant l'adolescence et seulement rarement avant 12 ans. Il s'agit en l'occurrence principalement d'abus sexuels commis par des jeunes du même âge.

Il n'y a en revanche que peu d'études sur la fréquence de la négligence et en particulier sur la violence psychique⁵⁸. Pour l'année 2005, la fréquence des cas de négligence à l'égard d'un enfant recensés dans divers pays industrialisés occidentaux (Angleterre, Australie, Canada et Etats-Unis) se situait entre 1,2 et 7,6 cas pour 1000 enfants. Il n'y a pas de données fiables sur la fréquence des cas de négligence avérés. Toutefois, selon les estimations, il y aurait par exemple en Allemagne 5 à 10 % des enfants touchés par la négligence.

En 2009 en Suisse, des mesures de protection de l'enfant ont été prises pour un total de 32 514 enfants et jeunes conformément aux art. 307 à 312 du code civil⁵⁹. Les formes de maltraitance qui sont à la base des mesures de protection de l'enfant ne sont toutefois pas prises en compte par la Statistique suisse des mesures de protection des mineurs. Une analyse scientifique des cas pour lesquels ont été ordonnées des mesures de protection de l'enfant de droit civil montre qu'il s'agit dans 71 % des cas d'enfants pris entre deux fronts dans un conflit conjugal⁶⁰. Il s'agit en premier lieu de litiges relatifs au droit de visite, qui ne sont pas forcément liés à l'usage de la violence. Les cas de négligence à l'égard des enfants sont le deuxième type de cas le plus souvent attestés en Suisse, avec 15 % des cas.

⁵⁶ Sur la fréquence des abus sexuels, voir Deegener G. (2005), pp. 48 s.

⁵⁷ Averdijk, M. K. / Müller-Johnson / M. Eisner (2012).

⁵⁸ Sur la fréquence de la négligence, voir Deutsches Jugendinstitut DJI (2006 et 2010).

⁵⁹ Voir la Statistique suisse des mesures de protection des mineurs de la COPMA : http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/dokumentationen/statistik/aktuell/04_Statistik_1996_-_2010_Kinder.pdf (consulté le 7.11.2011). Y sont recensés entre autres la prescription de mesures appropriées, les curatelles et le retrait du droit de garde ou de l'autorité parentale.

⁶⁰ Jud A. (2008), p. 25.

Les différentes formes de maltraitance (physique, psychique et sexuelle), ainsi que la négligence et l'exposition à la violence conjugale, se manifestent souvent de façon combinée. Il est rare qu'une seule forme de maltraitance survienne de façon isolée⁶¹.

Selon l'OMS⁶², dans le monde entier, ce sont les enfants en bas âge qui subissent le plus fortement la maltraitance physique, tandis que les pourcentages les plus élevés de maltraitance sexuelle concernent les enfants qui ont atteint la puberté et les jeunes. En fonction du sexe, on peut dire que les garçons sont plus souvent battus ou subissent des punitions corporelles, tandis que les filles ont plus de risques d'être victimes d'infanticide, d'abus sexuel et de négligence.

3.4 Répercussions

Sous l'angle des **répercussions sur la santé** de la maltraitance infantile, de la négligence et de l'exposition à la violence conjugale, on peut distinguer les atteintes à court terme et les atteintes à long terme⁶³.

Tout d'abord, les lésions corporelles aiguës ont des effets directs comme des problèmes psychiques et psychosociaux immédiats consécutifs à l'exercice de la violence. On peut distinguer les formes de réaction où l'enfant internalise ses émotions, comme la dépression, l'anxiété, le repli sur soi, l'échec scolaire et les troubles psychosomatiques, et celles caractérisées par des troubles externes comme un comportement agressif contre d'autres personnes ou contre la propriété.

Par ailleurs, la recherche décrit des symptomatologies somatique, psychosomatique et psychique comme conséquences durables sur la santé résultant de violence physique, sexuelle et psychique ainsi que de négligence ou d'exposition à la violence conjugale. Ces phénomènes peuvent laisser des cicatrices aussi bien au niveau de la psychologie du développement qu'au niveau neurobiologique, ce qui accroît sensiblement la vulnérabilité pour toute une série de maladies psychiques ou psychosomatiques ainsi que de maladies physiques à l'âge adulte. Cela signifie que les contraintes à l'âge adulte mènent beaucoup plus rapidement au surmenage, qui se manifeste sous forme de maladies physiques (maladies coronariennes, accident vasculaire cérébral, affection pulmonaire obstructive chronique, cancers, etc.) ainsi que sous forme de maladies psychiques (troubles anxieux, dépression, troubles somatoformes, addiction, troubles de la personnalité, tendance au suicide). Cela s'explique également par le fait que les personnes victimes de violence, développant des stratégies de survie et de maîtrise, consomment en plus grande quantité et plus fréquemment du tabac, de l'alcool, des drogues et des médicaments psychotropes, et ce de façon significative.

Diverses études récentes montrent également que l'exposition à la violence entre les parents a souvent pour conséquence une atteinte du développement cognitif et social des enfants et des jeunes concernés ainsi que la perturbation des liens d'attachement⁶⁴.

Outre les conséquences sur la santé, la maltraitance infantile, l'exposition à la violence conjugale et la négligence présentent également le risque de **troubles du comportement social**, comme la délinquance et la criminalité. Ainsi, des études empiriques démontrent le lien entre la violence vécue dans l'enfance et la violence exercée ultérieurement⁶⁵ : les adultes, qui ont été exposés à la violence étant enfants ou qui l'ont subie eux-mêmes, courent plus de risques de devenir eux-mêmes bourreaux ou victimes avant tout dans leur relation

⁶¹ Deegener G. (2005), pp. 50 ss.

⁶² Organisation mondiale de la santé (2002), pp. 72 s.

⁶³ A ce sujet, voir notamment Kinderschutzzentrum Berlin (2009), chapitre 8, pp. 76 ss ; Robert Koch-Institut (2008), pp. 13 ss ; Office fédéral des assurances sociales (2005), p. 30 et 43 ; Moggi F. (2005) ; Organisation mondiale de la santé (2002), p. 76.

⁶⁴ Dlugosch S. (2010), pp. 53 ss ; Kindler H. (2006).

⁶⁵ Par ex. Dlugosch S. (2010), pp. 79 s. ; Moggi F. (2005) ; Killias M. / Simoni M. / De Puy J. (2005) ; Pfeiffer Ch. / Wetzels P. / Enzmann, D. (1999). Voir aussi Conseil fédéral (2009b), p. 36.

de couple. En outre, il y a également le danger qu'ils reproduisent un mode d'éducation avec recours à la violence (transmission transgénérationnelle de la violence).

Par ailleurs, toute expérience de la violence faite par des enfants et des jeunes a pour conséquence une souffrance individuelle et constitue une **atteinte à leur dignité, à leur intégrité physique et psychique** et donc à leurs droits fondamentaux, qui sont garantis par la Constitution.

En outre, diverses études relèvent que la violence, en plus des conséquences sur la santé et des conséquences sociales, génère également des **coûts** importants qui se répercutent sur **l'ensemble de la société**⁶⁶. Les coûts induits concernent entre autres le domaine social (par ex. les institutions d'appui et les services de conseil aux victimes de violence), la justice (par ex. les poursuites pénales), tout le domaine de l'activité professionnelle (par ex. l'incapacité de travail, l'invalidité) ainsi que le système de santé.

3.5 Résilience

Les recherches sur la résilience mettent en évidence les facteurs qui renforcent les enfants, de telle sorte qu'ils soient préservés de préjudices permanents malgré des conditions de vie difficiles. La **résilience** est définie comme la capacité des individus à surmonter des crises en recourant à des ressources personnelles ou sociales et d'en tirer parti comme motif de développement personnel, dans un processus qui dure toute la vie⁶⁷. Lorsque l'on parle de résilience, il ne s'agit pas d'une caractéristique personnelle innée, mais d'une compétence (de dépassement) qui s'acquiert au cours du développement dans le contexte de l'interaction enfant-environnement⁶⁸. Les enfants résilients disposent donc de facteurs de protection individuels et/ou sociaux, qui renforcent leurs capacités de dépassement et atténuent les effets négatifs de menaces déterminantes pour leur développement.

Les facteurs favorisant la résilience suivants sont reconnus de façon empirique⁶⁹ :

Les **ressources personnelles** des enfants et des jeunes concernés, comme une intelligence au-dessus de la moyenne, le succès scolaire, un tempérament ferme, actif et liant (qui suscite un soutien social et de l'attention), le fait d'avoir une opinion de soi réaliste et positive ainsi qu'une aptitude de contrôle de soi (*self-efficacy*).

Sur le **plan social**, l'un des facteurs de protection fondamentaux pour les enfants et les jeunes est une relation affective positive avec au moins une personne de référence stable principale (proche, enseignant, etc.), qui favorise la sécurité, la confiance et l'autonomie. De même, la participation à des activités extrascolaires (par ex. des mouvements de jeunesse), un contexte social bien structuré (par ex. à l'école), l'appartenance à une communauté (par ex. à l'église) et également un soutien social en dehors de la famille favorisent la résilience et protègent les enfants et les jeunes des effets négatifs de la violence vécue et de la négligence.

Ce chapitre a décrit les phénomènes de la maltraitance infantile et de la négligence au sein de la famille ainsi que de l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale. Il a défini les notions centrales et a abordé de plus près les causes et l'étendue de ces phénomènes. Il en a également mis en évidence les conséquences et débattu des facteurs qui peuvent protéger les enfants et les jeunes des conséquences négatives de la violence et de la négligence vécue. Le chapitre suivant est consacré à l'intervention des pouvoirs publics face à ce phénomène.

⁶⁶ Robert Koch-Institut (2008), pp. 24 ss ; Deegener G. (2005), pp. 53 s.

⁶⁷ Gugel G. (2006), p. 176.

⁶⁸ Sturzbecher D. / Dietrich P.S. (2007), p. 6.

⁶⁹ Kinderschutzzentrum Berlin (2009), chap. 8, p. 77. Voir aussi Wustmann C. / Simoni H. (2010) ; Bender D. / Lösel F. (2004).

4 Mesures prises par les pouvoirs publics contre la maltraitance infantile et la négligence et contre l'exposition des enfants à la violence conjugale – Etat des lieux et mesures à prendre

Les Etats modernes ont mis en place des mesures – notamment préventives – contre la maltraitance infantile et la négligence au sein de la famille ainsi que contre l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale, visant à réduire ces phénomènes ou à en atténuer les conséquences. Dans ce cadre, on peut distinguer deux approches complémentaires⁷⁰.

La première consiste à offrir des prestations d'assistance multidisciplinaires et un soutien solidaire aux parents, aux enfants et aux jeunes. **La mise sur pied par l'Etat providence moderne de services professionnels organisés en réseau (aide à l'enfance et à la jeunesse)** doit créer des conditions favorables à l'épanouissement des enfants et des jeunes, renforcer les facteurs de protection individuels et sociaux et réduire les facteurs de risque (cf. 4.1). Ces services peuvent être sollicités spontanément par les personnes concernées, ou, lorsque cela s'avère impossible autrement, être ordonnés par les autorités administratives ou judiciaires, pour le bien de l'enfant ou du jeune.

L'autre approche englobe les **sanctions imposées par les pouvoirs publics et les mesures de protection contre la violence**. Les poursuites pénales engagées contre les auteurs d'actes de violence et les mesures immédiates de protection pour les victimes (comme l'interdiction d'entrer en contact ou l'expulsion du domicile) visent à protéger ces dernières de nouveaux faits de violence (cf. 4.2).

Ces dernières années, une notion s'est de surcroît imposée : **les enfants et les jeunes doivent être traités comme des sujets ayant leurs propres droits**. Il ne s'agit pas en l'occurrence de réduire les facteurs de risque en premier lieu, mais de promouvoir le bien-être des enfants et des jeunes. Le rôle de l'Etat consiste à investir davantage dans le capital humain, à fournir des aides précoces et à assurer le repérage rapide de toute mise en danger du bien de l'enfant⁷¹. Cette exigence est à prendre en compte à tout niveau. Ainsi, l'aide à l'enfance et à la jeunesse et ses prestations de base pour enfants, jeunes et parents se doivent de respecter l'enfant et son développement holistique et d'associer de manière adéquate les enfants et les jeunes à tous les processus de décision.

4.1 Aide à l'enfance et à la jeunesse

L'évolution des enfants et des jeunes vers l'âge adulte passe toujours par des moments de crise. Chaque phase du développement, de la naissance à l'âge adulte, amène de nouveaux besoins et de nouvelles exigences. Chacune demande, de la part des parents ou de la personne investie de l'autorité parentale, de nouvelles ressources et des compétences éducatives adaptées à l'évolution de l'enfant⁷². Divers facteurs individuels, familiaux, sociaux, socio-économiques et socioculturels peuvent exposer les enfants, les jeunes et les familles à des risques psychosociaux susceptibles de générer de la maltraitance infantile ou de la négligence, ainsi que de la violence conjugale (cf. 3.2).

Les prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse soutiennent les enfants, les jeunes et les familles faisant face à des défis d'ordre général ou à des situations de vie difficiles. Elles réduisent ainsi considérablement la maltraitance et la négligence au sein des familles ainsi que l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale.

⁷⁰ Voir à ce sujet les études comparatives au niveau international : Nett J. et al (2012, à paraître) ; Lonne B. et al (2008) ; Wolff R. (2007) ; Gilbert N. (1997).

⁷¹ Gilbert N. / Parton N. / Skivenes M. (ed.) (2011).

⁷² Fuhrer U. (2007).

4.1.1 Définition

« On entend par « aide à l'enfance et à la jeunesse » le domaine d'action créé par les Etats providence modernes afin d'aménager, en plus de l'école (ou des institutions d'éducation formelle et de formation professionnelle) et des prestations privées fournies par les familles et les systèmes de parenté, les conditions sociales du développement des enfants et des jeunes. »⁷³

En Suisse, l'aide à l'enfance et à la jeunesse tire ses origines d'initiatives privées (par ex. de fondations et d'organisations non gouvernementales), et d'actions des Eglises et de l'Etat⁷⁴. Par conséquent, elle est constituée de nos jours encore d'un mélange d'institutions publiques et privées (cf. aussi 4.1.5.2).

Les prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse soutiennent les parents dans l'accomplissement de leur tâche éducative et offrent aux enfants et aux jeunes des possibilités d'apprentissage et de formation en dehors de l'école, dans le but de créer des conditions favorables à leur épanouissement. Le soutien accordé aux enfants et à ceux qui les éduquent, l'encouragement de la participation des enfants et des jeunes à la vie sociale à travers des activités extrascolaires (groupes de jeunesse, par ex.) et la mise à disposition d'aides sociales aux familles sont autant de facteurs de protection contre la maltraitance infantile, la négligence et l'exposition des enfants à la violence conjugale. Ces prestations ont un effet protecteur aussi bien au stade de l'apparition des problèmes que dans la gestion de leurs conséquences. Elles sont également à même de réduire les facteurs de risque individuels, familiaux, sociaux et socio-économiques à l'origine des situations de violence. Les bénéficiaires peuvent y recourir en cas de violence ou de négligence avérées.

Ainsi, l'aide à l'enfance et à la jeunesse ne s'applique pas seulement aux situations flagrantes ou s'écartant de la norme, mais s'adresse à toute famille, tout enfant ou tout jeune, quels que soient ses besoins d'assistance. Elle comprend donc non seulement l'intervention en cas de mise en danger avérée ou supposée du bien-être de l'enfant, mais également la mise à disposition d'offres d'assistance en amont. Les mesures de droit civil pour la protection de l'enfance ordonnées par les autorités administratives ou judiciaires en cas de violence contre les enfants et les jeunes au sein de la famille, de négligence ou d'exposition à la violence conjugale ne représentent donc qu'une facette de cette politique, celle des cas extrêmement graves⁷⁵.

Cette conception moderne de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, entendue comme une infrastructure mise à la disposition de la collectivité, reconnaît d'une part que les enfants et les jeunes sont des sujets ayant des droits sociaux, de participation et de protection et qu'ils ont, en tant que membres de la société, le droit d'être encouragés et soutenus. D'autre part, elle reconnaît les exigences et les enjeux de la parentalité aujourd'hui⁷⁶.

L'importance d'offrir une large palette d'aides aux enfants, aux jeunes et aux familles a déjà été soulignée à plusieurs reprises dans d'autres rapports⁷⁷. Ces prestations sont essentielles

⁷³ Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 70. Le modèle d'aide à l'enfance et à la jeunesse présenté (cf. 4.1) s'appuie sur la contribution écrite du prof. Stefan Schnur, directeur de l'Institut d'aide à l'enfance et à la jeunesse de la Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, Haute école de travail social, du 11 janvier 2012 (cf. annexe 3).

⁷⁴ Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 70.

⁷⁵ Cette acception large de l'aide à l'enfance et à la jeunesse est en accord avec les résultats d'une étude comparative internationale (Nett J. et al. [2012], à paraître) : ce qui caractérise les systèmes modernes de protection de l'enfant est d'une part le fait de mettre à disposition des programmes d'aide précoces et diversifiés pour enfants, jeunes et familles, et d'autre part de prévoir une intervention de l'Etat en cas de mise en danger avérée ou supposée du bien de l'enfant.

⁷⁶ Kanton Basel-Landschaft (2010), p. 15.

⁷⁷ Conseil fédéral (2009a), p. 3629 ; Conseil fédéral (2009b), pp. 34 ss ; PPP-Programme national pour la protection de l'enfant (2010), p. 6 ; Fondation suisse pour la protection de l'enfant (2009,

pour prévenir non seulement la maltraitance et la négligence, mais aussi la violence juvénile et la violence conjugale.

4.1.2 Prestations de base

Nous nous proposons de décrire ici les prestations qu'un système moderne d'aide à l'enfance et à la jeunesse doit offrir pour garantir la couverture des besoins des enfants, des jeunes et des familles⁷⁸. La liste ci-dessous contient les prestations connues, ayant déjà fait leurs preuves, et qui répondent aux besoins et aux exigences en matière de soutien pouvant a priori se présenter dans toutes les localités de Suisse et en tout temps.

Les prestations visées s'étendent sur un large spectre, qui va de l'encouragement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille au conseil et soutien pour gérer la vie quotidienne ou des situations difficiles, en passant par les aides complémentaires à l'éducation, l'analyse de situations et la gestion par cas.

L'aide à l'enfance et à la jeunesse comprend les prestations de base suivantes :

A Encouragement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille

- A1 Animation enfance et jeunesse
- A2 Accueil extrafamilial et parascolaire
- A3 Formation des parents

B Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de difficultés

- B1 Conseil et soutien aux enfants et aux jeunes
- B2 Travail social en milieu scolaire
- B3 Conseil et soutien aux parents

C Aides complémentaires à l'éducation

- C1 Accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie
- C2 Placement en institution
- C3 Placement en famille d'accueil

D Analyse de situations

E Gestion par cas

Les diverses prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse font ici l'objet d'une brève présentation. Une description détaillée est fournie dans l'annexe 3 du présent rapport⁷⁹.

Les prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse remplissent donc des fonctions d'encouragement, de conseil et de soutien ainsi que de compensation. Le catalogue suivant

III), pp. 20 ss et 34 ss ; Office fédéral des assurances sociales (2005), p. 138 ; Conseil fédéral (1995), pp. 43 ss ; Groupe de travail Enfance maltraitée (1992), pp. 142 ss.

⁷⁸ Ce catalogue des prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse a été élaboré dans le cadre d'un mandat externe par le prof. Stefan Schnurr, directeur de l'Institut d'aide à l'enfance et à la jeunesse de la Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, Haute école de travail social, et soumis au groupe de travail pour réflexion et discussion (cf. annexe 3).

⁷⁹ Schnurr S. (2012), annexe 3, pp. 68 à 111.

commence par présenter les prestations d'encouragement en faveur des enfants, des jeunes et des familles (A), avant de passer aux offres de conseil et de soutien proposés aux enfants, aux jeunes et aux familles dans la vie quotidienne et lors de difficultés (B), et de conclure avec les aides complémentaires à l'éducation (C), l'analyse de situations (D) et la gestion par cas (E).

Ces prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse répondent chacune à des situations problématiques qui, par leur nature et leur gravité, peuvent beaucoup se ressembler, mais demandent un niveau d'intervention très variable. Par ailleurs, il faut souligner la large palette d'accès à ces prestations, qui va de la requête formulée par les personnes concernées, aux décisions imposées par l'autorité en vertu de dispositions de droit civil, en passant par le recours d'un commun accord à une aide⁸⁰.

A Encouragement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille

A1 Animation enfance et jeunesse

L'animation enfance et jeunesse offre aux enfants et aux jeunes, en dehors du milieu scolaire « des lieux et des occasions de vivre des expériences variées et d'organiser en grande partie par eux-mêmes diverses activités telles que des loisirs de plein air, des activités et des manifestations artistiques et culturelles, des formes d'éducation civique, culturelle et esthétique, ainsi que des projets de participation politique »⁸¹.

Deux formes principales d'animation enfance et jeunesse se sont développées : les activités associatives et l'animation en milieu ouvert. « Les acteurs du premier groupe sont les organisations de jeunesse qui, en tant qu'associations de jeunes (et d'enfants), connaissent des formes d'affiliation (par ex. *Blauring*, Unions chrétiennes suisses et mouvement scout) ; dans le second groupe, ce sont majoritairement les communes [...]. »⁸² Les offres d'animation en milieu ouvert n'exigent des enfants et des jeunes ni statut de membre ni autre condition préalable.

L'animation enfance et jeunesse constitue un domaine de l'éducation informelle qui permet aux enfants d'expérimenter différentes formes de relations. Mais c'est aussi « un espace qui leur permet de tester leur identité sexuelle, de faire des expériences interculturelles et d'acquérir des compétences, et en même temps un lieu de mise en scène esthétique d'eux-mêmes⁸³ ».

A2 Accueil extrafamilial et parascolaire

Ce concept se réfère aux structures publiques extrafamiliales et parascolaires : accueil, éducation et formation des enfants dans des structures d'accueil de jour (crèches par exemple), des garderies, des cantines, des familles de jour ou dans un établissement scolaire à horaire continu⁸⁴.

L'un des objectifs de l'accueil extrafamilial et parascolaire est de permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Il offre également aux enfants et aux jeunes « d'autres possibilités de formation et de développement »⁸⁵. Il peut en outre améliorer les chances de formation et de participation des enfants et des jeunes socialement défavorisés.

⁸⁰ Cf. 4.1.3.

⁸¹ Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 73.

⁸² *Ibid.*, p. 74.

⁸³ *Ibid.*, p. 75.

⁸⁴ Conseil fédéral (2006), p. 3246.

⁸⁵ Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 75.

A3 Formation des parents

Par formation des parents, on entend les opportunités de formation destinées « à ceux qui assument des tâches éducatives. Cette expression regroupe les offres et les manifestations qui s'adressent aux parents et leur donnent la possibilité de discuter de thèmes généraux et personnels touchant à leur rôle. [...] La formation des parents consiste essentiellement à transmettre/acquérir des connaissances et des capacités importantes pour l'éducation des enfants et la vie avec eux. De manière générale, elle vise à renforcer les compétences éducatives [...]. »⁸⁶

B Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de difficultés

Le conseil concerne les problèmes du quotidien de personnes vivant des situations difficiles ainsi que leur appréciation subjective des difficultés. Consulter aide à développer de nouvelles manières d'aborder les tensions et les problèmes ainsi que de nouvelles réactions aux événements. Il s'agit de définir les rôles, de renforcer les compétences sociales et personnelles, de soutenir les personnes dans des processus de décision difficiles, de mettre à plat les situations conflictuelles et d'aider à gérer défis, problèmes et événements critiques.

B1 Conseil et soutien aux enfants et aux jeunes

Les situations et problématiques amenant à solliciter les services de conseil et soutien pour les enfants et les jeunes sont très variées : elles vont des difficultés du quotidien aux situations de violence vécues en dehors et au sein de la famille, en passant par des problèmes psychosociaux, émotionnels ou relevant de la santé, des questions sur la sexualité et la vie sentimentale ou encore des conflits dans la famille, avec les pairs, avec les enseignants, sur le lieu de travail ou de formation, etc.

On peut distinguer deux types d'offres : celles qui s'adressent de manière non différenciée à tous les enfants et jeunes, et celles prévues pour des problématiques spécifiques. A ces dernières appartiennent par exemple les centres d'aide aux victimes, qui conseillent et soutiennent les personnes ayant subi une atteinte à leur intégrité corporelle, psychique ou sexuelle du fait d'une infraction. Il existe aussi des centres de consultation pour les enfants et les jeunes exposés à la violence conjugale ou victimes de violence au sein de la famille.

« Le conseil peut apporter des contributions importantes au développement de la personnalité, à l'apprentissage biographique et à l'acquisition de compétences utiles pour mener sa vie. Les enfants et les jeunes bénéficient d'une plus grande attention et de davantage de respect et de reconnaissance. Le conseil les aide à mieux comprendre les situations difficiles et à en venir à bout. »⁸⁷

B2 Travail social en milieu scolaire

« Le travail social en milieu scolaire est une ressource de conseil et de soutien destinés aux enfants et aux jeunes, mise à disposition sur le lieu de vie où ils se trouvent tous les jours : à l'école. Il constitue avant tout un service indépendant auquel ils peuvent s'adresser librement et propose des occasions d'apprentissage et de formation sous forme de projets en dehors des cours. »⁸⁸

Le travail social en milieu scolaire répond donc d'une part aux crises et conflits qui surviennent dans le cadre de l'école et entravent le développement de l'individu dans d'autres domaines de la vie. Il offre d'autre part un soutien lorsque des crises et des problèmes au sein de la famille ou dans d'autres contextes de vie nuisent à l'apprentissage ou aux résultats scolaires. Par là même, le travail social en milieu scolaire permet de « mieux gérer les crises qui surviennent aussi bien dans la vie courante que dans le cadre de la formation »⁸⁹.

⁸⁶ Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 76.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 79.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*, p. 80.

Parmi les tâches du travail social en milieu scolaire, il faut mentionner le conseil aux enfants et aux jeunes, le conseil aux enseignants, la collaboration avec les parents, le soutien à la gestion des conflits entre élèves ou entre enseignants et élèves, la réalisation ou l'accompagnement de projets d'apprentissage, de formation ou de participation (dans les domaines de la promotion de la santé, de la gestion des conflits ou en cas de maltraitance physique, psychique ou sexuelle, d'exposition à la violence conjugale, etc.), la participation à des projets de développement des institutions scolaires ainsi que le travail en réseau avec d'autres services d'aide à l'enfance et à la jeunesse (y compris les instances et autorités chargées de la protection de l'enfant).

B3 Conseil et soutien aux parents

La plupart des offres de conseil à l'intention des parents ciblent les nombreux défis émotionnels et sociaux qui émaillent le quotidien de la parentalité, de la relation de couple et de la vie de famille. « Les occasions de faire appel à ces offres sont les incertitudes et les situations critiques en rapport avec des questions d'éducation ; les troubles du développement ; les problèmes scolaires (résultats, absentéisme) ; les conflits sur le degré d'autonomie des enfants et des jeunes ; la délinquance juvénile ; les problèmes de communication entre parents et enfants ; les conflits entre frères et sœurs, etc. Citons également les conflits dans le couple, ceux liés à une séparation ou à un divorce ainsi que ceux liés au droit de visite et au droit de garde. La violence conjugale ou exercée contre les enfants peut également être une occasion de faire appel au conseil ou être évoquée dans ce contexte. »⁹⁰

Il existe deux types de prestations dans ce domaine : on trouve d'une part des « formes générales de conseil sur les questions d'éducation et de vie quotidienne de la famille »⁹¹ (consultation familiale, consultation éducative ou consultation de couple, par ex.).

« Le second [type de prestations] regroupe les offres de conseil qui mettent l'accent sur des situations, des problématiques ou des crises (et des décisions) particulières au cours de la vie [...] »⁹² Ces situations ou problèmes particuliers peuvent être une grossesse et un accouchement, la garde et l'éducation de nourrissons et d'enfants en bas âge, les conflits de couple, la séparation ou le divorce, etc. « Le conseil aux mères et aux pères est une offre répandue qui s'adresse spécifiquement aux parents de nourrissons ou d'enfants en bas âge. Il s'agit de services décentralisés qui proposent des prestations aussi bien en résidentiel qu'en ambulatoire. Ce type de conseil met l'accent sur des thèmes tels que le développement de l'enfant, les soins, l'alimentation, l'éducation et les difficultés liées au rôle de mère ou de père. »⁹³

Le conseil en cas de crise représente un type particulier de consultation. Il intervient en cas de crise, de conflit ou de mise en danger grave, situations dans lesquelles la capacité d'action des personnes concernées est considérablement restreinte et où leur intégrité est menacée. Il peut s'agir de conflits ayant dégénéré au sein du couple parental ou de situations dans lesquelles des enfants ou des jeunes sont exposés de manière directe à des épisodes de violence ou à de la négligence et où leur sécurité est directement menacée.

« Le but du conseil est donc de donner les moyens de surmonter la crise et d'éviter la survenue ou l'aggravation de dommages en faisant baisser la tension, en soulageant, en évaluant les risques, en recherchant immédiatement la protection nécessaire puis, une fois la crise passée, en veillant à garantir l'accès à d'autres prestations quand le besoin s'en fait sentir. »⁹⁴ Il faut garantir que ces prestations soient disponibles en tout temps, également en dehors des heures de bureau, le week-end et les jours fériés.

⁹⁰ Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 80.

⁹¹ *Ibid.*, p. 81.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, p.82.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 81.

Si une problématique de violence au sein du couple ou à l'encontre des enfants ou des jeunes est évoquée lors d'une consultation, la question du bien et de la sécurité de l'enfant se pose, et doit être traitée. « [D]es prestations supplémentaires et différentes sont généralement nécessaires dans ce cas. Les services de conseil (ou les services de crise) ont alors la responsabilité d'informer sur l'existence et le moyen de faire appel à de telles prestations et de faire clarifier les éventuels risques pour le bien-être de l'enfant. »⁹⁵

C Aides complémentaires à l'éducation

C1 Accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie

Le concept d'accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie recouvre les prestations qui sont « fournies dans le logement des familles ou à proximité, et qui ont pour objectif premier de soutenir les capacités de communication et d'éducation des parents »⁹⁶.

L'accompagnement socio-pédagogique est l'une des prestations pour familles sur leurs lieux de vie les plus connues dans notre pays. Il apporte aux familles un soutien intensif et rapproché à plus long terme et adapté en fonction de la situation familiale et de la phase de vie qu'elles traversent. « L'accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie offre un soulagement, des conseils et un encouragement immédiats, sur mesure, dans les circonstances les plus diverses ; il met à disposition des ressources internes et externes, par ex. pour surmonter les écueils du quotidien (notamment les moyens légaux de garantir l'existence matérielle, les réseaux sociaux et autres services sociaux) ; il cherche à faciliter la vie commune, quelle que soit la constellation familiale [...]. Ce type d'accompagnement est fréquemment utilisé afin d'améliorer la situation des enfants et des jeunes jusqu'à ce qu'un hébergement extérieur (placement en institution ou en famille d'accueil) ne soit plus nécessaire. »⁹⁷

On peut avoir recours à un accompagnement socio-pédagogique en particulier lorsque les parents n'assurent pas ou pas suffisamment la garde et les soins requis ou qu'ils ne subviennent pas de façon adéquate aux besoins des enfants et des jeunes, lorsque ceux-ci sont victimes de violence physique ou psychique ou encore lorsque la famille est déstabilisée par la maladie, par une crise liée à une séparation ou à un divorce, par la pauvreté, le chômage ou le surendettement.

C2 Placement en institution

« Pour les enfants et les jeunes, le placement en institution est, à côté de la vie dans la famille d'origine, la forme la plus importante d'éducation sous responsabilité publique. [...] De manière générale, le placement en institution peut être assimilé à une prise en charge (généralement à long terme) de l'éducation et de l'accompagnement du développement des enfants et des jeunes par des organisations spécialisées. L'une de ses caractéristiques est d'être effectué par des professionnels disposant en général d'une formation axée sur la mission de ce type d'éducation. »⁹⁸

Le placement en institution s'est fortement diversifié ces dernières décennies. De nos jours, il englobe un large spectre : les enfants ou jeunes peuvent être hébergés et pris en charge soit partiellement, soit totalement. Le placement d'urgence représente un cas particulier : il se fait sans délai, en raison d'une crise aiguë ou d'une mise en danger ou d'une négligence grave. Par ailleurs, pour respecter le principe qui reconnaît dans les enfants et les jeunes des sujets ayant droit à la protection en général et à la protection de la personnalité en parti-

⁹⁵ Schnurr S. (2012), annexe 3, pp. 82 s.

⁹⁶ *Ibid.*, p.83.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 84.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 84 s.

culier, il faut qu'ils puissent en tout temps également « demander eux-mêmes à ce que leur besoin de protection et de sécurité soit examiné par un service spécialisé »⁹⁹.

Le placement en institution est la plupart du temps une réponse à des situations présentant des problématiques multiples s'aggravant mutuellement. Lorsque les parents ne parviennent pas à gérer ces dernières malgré l'aide qui leur est prodiguée – conseil, soutien et accompagnement –, et mettent sérieusement en danger les chances de développement et d'éducation de leur progéniture, un placement peut être indiqué. « Les situations exigeant un placement sont les suivantes : l'enfant ou le jeune présente un handicap physique ou mental et a besoin d'une aide thérapeutique qui ne peut pas être fournie autrement ; les parents sont provisoirement ou durablement absents (maladie, prison, fuite, décès) ; ils sont totalement dépassés dans leurs tâches éducatives ; le modèle éducatif et les comportements des parents envers l'enfant ou le jeune entraînent des risques notables pour son développement et son bien-être (négligence, maltraitance physique ou psychique, abus sexuel) ; le jeune présente des troubles graves du développement, des comportements déviants ou agressifs. »¹⁰⁰

C3 Placement en famille d'accueil

Le placement en famille d'accueil est une forme (généralement) non professionnalisée de prise en charge éducative qui se fait sous la responsabilité de l'Etat : l'enfant vit avec sa famille d'accueil et y a son centre de vie. « [Les pouvoirs publics] assument le placement (en famille d'accueil) par l'autorisation obligatoire inscrite dans la loi et par la surveillance des relations entre l'enfant et les parents d'accueil [...]. Un autre élément important de la responsabilité publique est le choix des parents d'accueil et leur accompagnement par les professionnels autorisés. »¹⁰¹ Deux types de placement en famille d'accueil peuvent être distingués : le placement à temps plein ou continu, et le placement à la semaine. Dans ce dernier cas, l'enfant vit en partie avec sa famille d'accueil et en partie dans sa famille d'origine.

« Le but du placement en famille d'accueil est d'offrir à l'enfant un environnement de vie adapté à ses besoins de confiance, d'attachement et de proximité avec des personnes de référence fiables. On attend des parents nourriciers qu'ils remplacent les parents de l'enfant, qu'ils créent avec lui une relation équilibrée, entre l'« exclusivité » et la « distance liée à leur rôle » et que, pendant la durée du placement, ils lui assurent le meilleur encouragement et le meilleur développement possibles. »¹⁰²

D Analyse de situations

« L'expression « analyse de situations » désigne les activités visant à décrire dans toute sa complexité une situation considérée comme problématique, à la comprendre et à la juger afin de pouvoir prendre des décisions fondées.¹⁰³ [...] L'analyse répond donc à un double défi : d'une part, la capacité des intéressés à s'orienter et à trouver une issue par leurs propres moyens est, dans une situation critique, limitée, et, d'autre part, on ne sait pas à quels besoins le système d'aide peut répondre et par quelles prestations, ni quels objectifs il est possible d'atteindre et par quelles voies. »¹⁰⁴

On peut distinguer trois circonstances typiques qui justifient l'analyse de la situation : « (1) une personne s'adresse d'elle-même à un service spécialisé ou à l'autorité compétente et signale qu'elle se trouve (elle ou sa famille) dans une situation problématique et qu'elle a besoin d'aide ; (2) un service spécialisé a l'impression, lors d'un contact avec un jeune ou

⁹⁹ Schnurr S. (2012), annexe 3, pp. 85 s.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 85.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 87. Base légale : ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE), RS 211.222.338 ; cf. également 4.1.5.1.

¹⁰² Schnurr S. (2012), annexe 3, pp. 87 s.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 88.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 89.

une famille, qu'il s'agit d'une situation problématique, qui lui semble encore confuse mais qui a besoin d'être clarifiée ; (3) quelqu'un signale à l'autorité compétente selon le droit cantonal (autorité de tutelle ; à partir de 2013, autorité de protection des mineurs et des adultes) un risque pour le bien-être d'un enfant (notification de mise en danger) »¹⁰⁵.

L'analyse de la situation a donc pour but de préparer des décisions fondées concernant des prestations ou interventions, et de définir ces dernières au cas par cas. Elle cherche à répondre aux questions suivantes : « quels sont les besoins ? De quels droits aux prestations ou de quels devoirs d'intervention s'agit-il ? Quelles prestations ou quelles interventions sont nécessaires et adéquates ? Quels objectifs réalistes et appropriés les prestations ou interventions doivent-elles viser ? Dans quel délai peut-on raisonnablement atteindre ces objectifs ?¹⁰⁶ » Lors de mise en danger d'un enfant, il faut enquêter pour « déterminer si et dans quelle mesure les besoins fondamentaux (en fonction de l'âge) de celui-ci sont satisfaits dans un contexte donné et comment combler le mieux possible les lacunes »¹⁰⁷.

E Gestion par cas

Les cas donnant lieu à des prestations se caractérisent généralement par une grande complexité ; de nombreuses personnes sont parties prenantes, qui doivent s'entendre et harmoniser leurs interventions. Il est donc « opportun qu'un professionnel prenne en charge pour une période prolongée la coordination et la conduite du processus »¹⁰⁸.

« On entend par « gestion par cas » la prise en charge d'une situation par un spécialiste qui s'en occupera de manière active, structurée et planifiée pendant une période prolongée. [...] Le professionnel chargé de la situation organise et coordonne le processus d'aide. Il veille à ce que des décisions soient prises et mises en œuvre. Il s'assure que les personnes dont il s'occupe bénéficient de prestations adaptées à leurs besoins, que les demandes aux prestataires soient formulées clairement et coordonne si nécessaire les différentes prestations. Il vérifie que les mesures prises produisent les effets escomptés et voit si elles doivent éventuellement être adaptées ou interrompues. Il représente en outre un interlocuteur de confiance pour un enfant, un jeune ou un parent et accompagne ceux-ci durant l'ensemble du processus. »¹⁰⁹

La gestion par cas n'est « en aucun cas limitée aux processus de soutien dans lesquels des enfants, des jeunes ou des parents font l'objet de mesures de protection *imposées* ou dans lesquels une curatelle formelle est mise en place »¹¹⁰.

4.1.3 Accès aux prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

Le chapitre précédent a présenté les prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. L'accès à ces prestations se fait pour l'essentiel de trois manières : par requête spontanée, par décision à l'amiable ou par décision contraignante.

Accès général

« [T]outes les personnes appartenant à un groupe cible spécifique ont accès aux prestations et peuvent les solliciter librement. »¹¹¹ Ici, les personnes concernées décident elles-mêmes de faire valoir leur droit à une prestation déterminée.

¹⁰⁵ Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 89.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 90.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 92.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 93, souligné dans l'original.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 94.

Accès découlant de la décision d'un organe autorisé

« [U]n organe autorisé (autorité, service) décide qu'une personne (ou plusieurs personnes, ou une famille) doit pouvoir bénéficier d'une ou plusieurs prestations. Cette décision est généralement précédée par une évaluation professionnelle du besoin (< indication >) et/ou par l'établissement préalable du droit aux prestations. »¹¹²

Accès résultant d'une décision ou d'une disposition administrative ou judiciaire

Les décisions ou dispositions administratives ou judiciaires peuvent « intervenir dans deux situations : premièrement lorsqu'il s'agit de régler les droits et devoirs des parents vis-à-vis de l'enfant (par ex. droit de garde, autorité parentale, contrôle éducatif ; actions et omissions) et, deuxièmement, dans les cas où il faut imposer le recours aux prestations, lorsque l'on a de bonnes raisons de penser que celles-ci servent à préserver le bien-être de l'enfant ou à le rétablir¹¹³. »

Les dispositions de droit civil en matière de protection de l'enfant accordent une grande marge de manœuvre aux autorités compétentes. Toutes les prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse décrites au ch. 4.1.2 peuvent en principe aussi être ordonnées. Dans les cas qui relèvent du mandat public de protection de l'enfance contre les différentes mises en danger, les décisions entrent principalement dans les catégories (B) Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de difficultés, et (C) Aides complémentaires à l'éducation.¹¹⁴

4.1.4 Assurance qualité et pilotage de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

Tout régime d'aide à l'enfance et à la jeunesse qui se veut moderne doit d'une part veiller à améliorer la qualité de ses prestations et à instaurer un système d'assurance qualité et, d'autre part, réaliser une planification et un pilotage efficaces de la mise à disposition de prestations dans ce domaine. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons aborder des aspects importants de l'assurance qualité et du pilotage en nous fondant sur des entretiens avec les experts du groupe de travail.

Accessibilité des prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

Nous avons décrit au ch. 4.1.2 les prestations de base que tout système moderne d'aide à l'enfance et à la jeunesse doit offrir. L'un des aspects importants de l'assurance qualité consiste à garantir l'accessibilité de ces prestations pour les enfants, les adolescents et les familles, et cela dans l'ensemble du pays. A cet égard, la conception des diverses prestations doit tenir compte des éléments suivants.

En premier lieu, puisque tous les enfants, jeunes et familles doivent, en cas de besoin, avoir accès aux prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, il faut que celles-ci soient, autant que faire se peut, **à bas seuil**¹¹⁵. Une prestation est à bas seuil lorsqu'elle est connue et qu'elle tient compte du cadre de vie des enfants, des jeunes et des familles. Les prestations doivent être proposées dans des lieux et à des horaires adéquats, le plus près possible des destinataires, sans contraintes bureaucratiques ni délai d'attente excessif. Elles doivent par ailleurs être financièrement abordables. En second lieu, il s'est avéré efficace d'informer tôt les parents, puisque les parents de nourrissons et d'enfants en bas âge sont particulièrement ouverts et s'intéressent aux prestations générales en matière d'éducation, de conseil et d'assistance. Les divers moyens à disposition – imprimés, appels téléphoniques, Internet, contacts personnels – permettent de s'adresser à divers groupes cibles et de moduler les prestations en conséquence. Par ailleurs, pour certaines catégories de migrants, il est important de proposer des informations et des prestations dans leur langue d'origine. Le re-

¹¹² Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 94.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*, chap. 3.

¹¹⁵ Office fédéral des assurances sociales (2005), p. 138 ; Conseil fédéral (2009b), pp. 40 ss ;
Fondation suisse pour la protection de l'enfant (2009, III), pp. 25 s.

cours aux instruments de la traduction et de la médiation interculturelles s'avère parfois nécessaire pour que ces personnes puissent bénéficier des prestations.

Il faut par ailleurs garantir que **les enfants, les jeunes et les familles en situation de risque psychosocial**¹¹⁶ puissent être atteints. Il est notamment difficile d'atteindre les familles qui cumulent les problèmes. Dans ce contexte, il y a lieu également d'axer les offres de l'aide à l'enfance et à la jeunesse sur les besoins des familles en situation de risque psychosocial. En l'occurrence, ce sont surtout les offres informelles, proactives ou réalisées sur le lieu de vie qui ont fait leurs preuves. Mentionnons les lieux de rencontre pour parents et enfants en Suisse romande et en France (les « maisons vertes » sur le modèle de Françoise Dolto) et les programmes d'éducation familiale et de stimulation précoce sur le lieu de vie comme « schritt:weise » ou le projet « FemmesTISCHE » de l'association Formation des parents. De façon générale, il faudrait aussi développer l'approche proactive et prendre contact avec les parents sur leurs lieux de vie : à la maison, dans les centres commerciaux, dans les salles d'attente des pédiatres, les crèches, les écoles maternelles, etc.

Importance particulière de la petite enfance et des aides précoces¹¹⁷

La petite enfance (de 0 à 3 ans) se caractérise par des phases de développement très rapide et par une dépendance vitale des enfants envers les personnes qui s'occupent d'eux. Par ailleurs, la grossesse et la naissance sont des événements cruciaux, qui présentent un fort potentiel de conflit et de violence. Il est dès lors important de proposer aux parents d'enfants en bas âge une gamme de prestations spécifique.

Sur la base de ce constat, la notion d'« aides précoces » a gagné en importance ces dernières années. Ziegenhain et ses collaborateurs définissent les aides précoces comme des systèmes d'assistance locaux et régionaux proposant des prestations coordonnées, articulées et complémentaires pour parents et enfants, dès le début de la grossesse et jusqu'à la fin de la petite enfance, principalement durant les trois premières années de vie. Le but de ces prestations est d'améliorer de façon précoce et durable les possibilités de développement des enfants et des parents au sein de la famille et dans la société, en leur fournissant un appui de nature pratique et, en particulier, en favorisant les compétences relationnelles et éducatives des (futurs) parents¹¹⁸. Les aides précoces, qui englobent tant des offres pour tous les parents que des aides pour les familles en situation de risque psychosocial, se caractérisent par une étroite coordination et une collaboration rapprochée entre institutions et offres, qui vont au-delà du domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et comprennent également la santé et d'autres services sociaux. Le but est ainsi de parvenir à fournir ces prestations dans l'ensemble du pays et à les améliorer¹¹⁹.

¹¹⁶ Conseil fédéral (2009b), pp. 40 ss ; Eisner M. / Ribeaud D. / Locher R. (2008), pp. 47 ss ; Fondation suisse pour la protection de l'enfant (2009, IV), pp. 8 ss. Pour davantage d'informations sur les exemples, cf. les sites : www.lamaisonverte.asso.fr/, www.a-primo.ch (schritt:weise) et www.femmestische.ch, ainsi que le programme d'éducation familiale dans le canton de Fribourg www.educationfamiliale.ch (consultés le 7.11.2011).

¹¹⁷ Ziegenhain U. / Fegert J. (2009). Pour davantage d'informations sur le sujet des aides précoces, consulter le site de l'organisme allemand Nationale Zentrum Frühe Hilfen (NZFH), créé par la Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) et par le Deutsches Jugendinstitut (DJI) : www.fruehehilfen.de (consulté le 7.11.2011).

¹¹⁸ Ziegenhain U. / Schöllhorn, A. / Künster A. K. / Hofer A. / König C. / Fegert, J. M. (2010), p. 240. La notion d'« aides précoces » se distingue ainsi de celle d'« intervention précoce » qui, dans le discours des spécialistes de la prévention des maladies (et, en particulier, des dépendances), se réfère à des mesures concrètes d'assistance pour enfants, jeunes et familles chez qui un risque a déjà été diagnostiqué. Cf. entre autres Office fédéral de la santé publique / Département de psychologie de l'Université de Fribourg (2005).

¹¹⁹ Ziegenhain U. / Schöllhorn, A. / Künster A. K. / Hofer A. / König C. / Fegert, J. M. (2010), p. 240.

Participation, audition et représentation des enfants¹²⁰

Les enfants et les jeunes ont le droit d'exprimer librement leur opinion sur toute question les intéressant. Leurs opinions doivent être dûment prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité. Ce droit s'applique tant au choix et à la mise à disposition de prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse qu'à toutes les procédures administratives – pour autant que l'enfant ou le jeune soit concerné par l'objet de la procédure –, et, en particulier, aux procédures visant la protection de l'enfant. En l'occurrence, il faut en outre examiner la nécessité d'ordonner que le mineur soit représenté par une personne indépendante¹²¹.

Le statut de sujets de droit dont jouissent les enfants et les jeunes ne s'applique pas uniquement en cas de maltraitance et de négligence dans le cadre familial, mais aussi lorsque l'enfant est exposé à la violence conjugale. Dans cette situation, il faut traiter les enfants et les jeunes comme des victimes distinctes, présentant des besoins propres et immédiats en matière de conseil et d'assistance¹²².

Il faut pour cela que les enfants et les jeunes soient eux aussi suffisamment informés de leurs droits. De plus, chaque démarche concrète d'assistance ou d'intervention et, de façon générale, toute planification d'offres d'aide à l'enfance et à la jeunesse doivent dûment prendre en compte leurs besoins.

Formation et perfectionnement des prestataires de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et d'autres spécialistes¹²³

Un grand nombre de spécialistes et de membres des autorités appartenant à diverses disciplines interviennent dans l'aide à l'enfance et à la jeunesse et dans les domaines que celle-ci partage avec la santé, l'éducation, la police et la justice. La qualité de la formation et du perfectionnement de ces acteurs est essentielle pour garantir la qualité de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Ce constat vaut non seulement pour les prestataires de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, mais aussi, en particulier, pour les spécialistes qui se chargent de l'étude d'un dossier en cas de soupçon de maltraitance infantile ou de négligence, pour les responsables des autorités compétentes et des tribunaux qui rendent des décisions ou adoptent des dispositions administratives ou judiciaires et, finalement, pour les gestionnaires de cas¹²⁴.

Ce souci de formation concerne aussi d'autres spécialistes en contact avec des enfants et des jeunes dans l'exercice de leur profession, comme les médecins, les éducateurs de la petite enfance, les enseignants, les policiers, etc.

¹²⁰ Art. 12 CDE. Cf. aussi Réseau suisse des droits de l'enfant (2009), p. 14 ; Groupe de travail Enfance maltraitée (1992), p. 158.

¹²¹ En vertu de l'art. 299 CPC (code de procédure civile) et de l'art. 314a^{bis} CC révisé, le tribunal ou l'autorité de protection de l'enfant ordonne si nécessaire la représentation de l'enfant et désigne un curateur expérimenté dans le domaine de l'assistance et en matière juridique. L'autorité de protection de l'enfant doit en particulier envisager une curatelle lorsque la procédure porte sur le placement de l'enfant ou lorsque les parents déposent des conclusions différentes relatives à l'attribution de l'autorité parentale ou à des questions importantes concernant leurs relations personnelles avec l'enfant.

¹²² Conseil fédéral (2009a), pp. 4106 ss ; Seith C. (2006).

¹²³ Fondation suisse pour la protection de l'enfant (2009, III), pp. 46 ss ; Conseil fédéral (2009b), p. 42 ; Office fédéral des assurances sociales (2005), p. 137 ; Conseil fédéral (1995), p. 48. Citons ici comme exemple, pour le domaine de la santé, le Guide concernant la détection précoce et la façon de procéder dans les cabinets médicaux, publié par la Fondation suisse pour la protection de l'enfant et rédigé par le D^r Ulrich Lips (cf. Lips U. [2011]). La fondation prévoit de publier un autre guide à l'usage des spécialistes de la petite enfance.

¹²⁴ Soulignons ici la professionnalisation des autorités de protection de l'enfance au sens du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, qui entrera en vigueur le 1.1.2013 (cf. 4.1.5.1).

Il est nécessaire que les formations de base, les formations complémentaires et les programmes de perfectionnement professionnel sensibilisent les participants aux droits des enfants en général (comme le droit de participer à la procédure et d'être entendu) et leur dispensent des connaissances spécifiques en matière de maltraitance infantile, de négligence et d'exposition à la violence conjugale. Les facteurs de protection et de risque, l'évaluation des ressources des enfants et des familles et, le cas échéant, les menaces qui pèsent sur le bien de l'enfant doivent aussi être abordés¹²⁵.

Structures de coopération professionnelles obligatoires¹²⁶

Vu la diversité des prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse à laquelle il est fait référence ci-dessus, la création de structures de coopération professionnelles obligatoires constitue désormais un facteur de qualité décisif pour les interventions professionnelles. Il est important que les enfants et les jeunes ainsi que les personnes chargées de leur éducation puissent s'adresser à un système intégré d'aide à l'enfance et à la jeunesse, afin de trouver facilement les offres et les institutions qui leur conviennent, plutôt que de devoir se frayer un chemin d'un bureau à l'autre ou d'être renvoyé de service en service. Pour cela, il faut que tous les acteurs de l'aide à l'enfance et à la jeunesse connaissent les offres locales et régionales, y compris les conditions d'octroi des prestations, les normes d'accès et les filières.

Puisque les enfants, les jeunes et les parents sont confrontés, au cours de leur vie, à des difficultés qui changent sans cesse et peuvent faire appel à des ressources elles aussi en transformation constante, il faut veiller en particulier à éviter que ne se développent des offres parallèles qui soient cloisonnées entre les prestations mises en œuvre d'un commun accord et celles ordonnées par l'autorité.

Lorsque les enfants assistent à des scènes de violence conjugale, les structures de coopération professionnelles obligatoires revêtent une importance particulière. En effet, ces cas appellent l'intervention tant de la police et du système judiciaire – dont le rôle est de protéger la victime de la violence conjugale et de sanctionner l'agresseur – que du système de protection des enfants et des jeunes. Le bien de l'enfant et l'assistance fournie au système familial dans son ensemble, en y associant les parents (l'aide prime la sanction), sont ici au centre des préoccupations. Il est dès lors indispensable que ces deux systèmes – la sanction et la protection – soient coordonnés et collaborent dans les cas concrets.

La création de structures de coopération obligatoires au sein de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ainsi qu'aux charnières avec les systèmes de santé et d'éducation, avec la police et avec la justice passe par la définition des compétences respectives, des charnières et des domaines de coopération.

Repérage précoce de la maltraitance infantile, de la négligence et de l'exposition à la violence conjugale

Le repérage précoce de la maltraitance infantile, de la négligence et de l'exposition à la violence conjugale est l'une des missions principales de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. La capacité à identifier en temps voulu les situations de carence et de risque vécues par les enfants et les jeunes dépend étroitement des facteurs de qualité mentionnés ci-dessus. Ainsi, la formation et le perfectionnement des acteurs de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et d'autres spécialistes de la santé et de l'éducation jouent en l'espèce un rôle particulièrement important.

Il n'est toutefois pas suffisant d'identifier les situations de carence et de risque : il faut aussi que des spécialistes agissent de façon appropriée, compétente, coordonnée et rapide, en

¹²⁵ Les hautes écoles pédagogiques proposent ainsi, dans le cadre tant de la formation et du perfectionnement des enseignants que du conseil auprès des autorités scolaires, plusieurs offres consacrées à la protection des enfants et des jeunes contre la violence domestique (selon les informations fournies par la Conférence suisse des recteurs et rectrices des hautes écoles pédagogiques).

¹²⁶ Kreyssig U. (2006) ; FÜRNISS, T. (2005), p. 31 ; Armbruster M. M. / Bartels V. (2005).

fonction des informations en leur possession. Pour cela, il faut déterminer la façon d'aborder, au sein des structures professionnelles de coopération, les carences et les risques repérés.

Planification et pilotage de l'aide à l'enfance et à la jeunesse¹²⁷

La planification et le pilotage revêtent aussi une importance capitale pour tout système moderne d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Il s'agit d'une part de créer et de tenir à jour un registre des prestations locales et régionales d'aide à l'enfance et à la jeunesse et, d'autre part, d'identifier les besoins locaux et régionaux en tenant compte de la situation et des intérêts des enfants, des jeunes et des familles. C'est sur cette base que les offres doivent être planifiées et mises en œuvre, pour ensuite être évaluées et perfectionnées en appliquant des normes de qualité.

Afin de fournir des prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse axées sur les besoins et la demande et de les perfectionner, il convient de prendre en compte la situation locale ou régionale ainsi que les structures et offres existantes. Il y a également lieu d'adapter en permanence les prestations à l'évolution des besoins de la société.

4.1.5 Paysage suisse de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

Après avoir établi, aux ch. 4.1 à 4.1.4, les principales caractéristiques d'une aide à l'enfance et à la jeunesse qui se veut moderne, professionnelle et axée sur les besoins et la demande, nous tenterons dans les pages suivantes de décrire le paysage suisse de cette aide. Nous commencerons par poser le cadre légal des prestations que nous avons décrites ci-dessus, avant de nous intéresser de plus près aux organes et aux acteurs du système suisse d'aide à l'enfance et à la jeunesse.

4.1.5.1 Bases légales de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

Le cadre fédéraliste de la politique de l'enfance et de la jeunesse caractérise les diverses bases légales qui régissent en Suisse la mise à disposition, l'octroi et la prescription des prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dont il a été question ci-dessus¹²⁸. Dans les pages qui suivent, nous nous bornons à étudier les actes législatifs fédéraux. Faute d'une vue d'ensemble, nous ne pouvons que formuler des considérations d'ordre général sur les dispositions légales qui régissent les diverses prestations de base dans les cantons.

Constitution fédérale

A son art. 11, al. 1, la Constitution fédérale¹²⁹ consacre le droit fondamental des enfants et des jeunes à bénéficier d'une protection particulière de leur intégrité et d'un encouragement de leur développement. En vertu de l'art. 41, al. 1, let. g, Cst., la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique. L'art. 67, al. 1, Cst. précise que, dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons tiennent compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes. Enfin, la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes, en complément des mesures cantonales, en vertu de l'art. 67, al. 2, Cst.

Si la Constitution fédérale crée de la sorte des droits fondamentaux et définit des buts sociaux, elle ne régit en revanche pas les prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse.

¹²⁷ Nett J. et al. (2012, à paraître) ; Kanton Basel-Landschaft (2010), pp. 28 s. et 43 ss ; Schnurr St. (2012), annexe 3.

¹²⁸ S'agissant du cadre légal de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, cf. aussi Schnurr S. (2012), annexe 3.

¹²⁹ RS 101. Cf. aussi 2.1.

Code civil suisse

Le code civil (CC)¹³⁰ régit notamment le droit de la famille, avec des dispositions sur le droit du mariage et sur la parenté. Il soumet l'enfant, pendant sa minorité, à l'autorité parentale (art. 296 CC) et décrit aux art. 301 à 304 les droits et obligations des parents. Ainsi, ceux-ci « sont tenus d'élever l'enfant selon leurs facultés et leurs moyens et ils ont le devoir de favoriser et de protéger son développement corporel, intellectuel et moral »¹³¹.

Si les parents ne garantissent pas suffisamment les soins et l'éducation de leur progéniture et que le bien-être de l'enfant est compromis, ce sont les dispositions de protection de l'enfant du code civil qui s'appliquent. Ces dispositions « régissent les conditions dans lesquelles l'Etat est légitimé à intervenir en tant qu'autorité tutélaire et appelé à limiter l'autonomie des parents dans le domaine de la prise en charge et de l'éducation de leurs enfants, ou à leur retirer les compétences décisionnelles en matière d'éducation, de formation et de domicile pour se les attribuer, de manière graduelle et dans le respect du principe de proportionnalité »¹³² Les autorités sont ainsi tenues d'adopter des mesures appropriées afin d'écartier les risques qui menacent le bien de l'enfant. Il s'agit en premier lieu de mettre en garde les parents, les parents nourriciers ou l'enfant ou de leur fournir des instructions précises en matière de soins, d'éducation ou de formation et de désigner une personne ou un service compétent qui leur fournit une orientation ou des renseignements (art. 307 CC). Les autorités peuvent aussi soutenir les parents dans leur mission éducative (curatelle au sens de l'art. 308 CC) ou, lorsqu'elles ne peuvent éviter autrement que le développement de l'enfant ne soit compromis, prononcer le retrait du droit de garde (art. 310 CC) ou de l'autorité parentale (art. 311 et 312 CC).

Dans son message sur l'autorité parentale conjointe, le Conseil fédéral propose notamment de modifier les art. 296 et 311 CC. L'art. 296, al. 1, P-CC établit ainsi que l'autorité parentale doit servir avant tout le bien de l'enfant. Puisqu'il ne fait pas de doute que « la violence, et plus particulièrement la violence domestique, remet en question la capacité des parents à exercer l'autorité parentale »¹³³, on a ajouté la violence aux motifs mentionnés à l'art. 311 CC « qui habilent, ou plutôt obligent dans ce cas, l'autorité de protection de l'enfant à retirer l'autorité parentale au parent violent »¹³⁴. Peu importe que l'enfant soit lui-même victime de cette violence ou qu'il ne subisse qu'indirectement les violences que l'un des parents exerce sur l'autre.¹³⁵

Les dispositions du CC en matière de protection de l'enfant précisent, sur le plan fédéral, les conditions qui justifient la limitation du pouvoir de décision des parents en ce qui concerne les soins, l'éducation, la formation et le lieu de résidence de leurs enfants, ainsi que les degrés de cette intervention de l'Etat. L'autorité peut, en se fondant sur le CC, ordonner des prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, dans la mesure où celles-ci sont nécessaires au bien de l'enfant et où les parents ne les demandent pas de leur propre initiative.

Les cantons sont libres de désigner l'autorité compétente dans ce domaine. Si, en Suisse alémanique, l'application des dispositions du code civil en matière de protection de l'enfant est confiée pour l'essentiel à des autorités non spécialisées élues par le peuple, ce sont en revanche d'habitude des tribunaux constitués par des juristes qui statuent dans ce domaine en Suisse romande. La révision du droit de la tutelle (nouvel art. 440 CC), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013, fixe les conditions minimales auxquelles devront satisfaire les futures autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. Il s'agira d'une autorité interdisciplinaire composée en règle générale de trois membres. Les recommandations de la Confé-

¹³⁰ RS 210.

¹³¹ Art. 302, al. 1, CC.

¹³² Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 97.

¹³³ FF 2011 8315, p. 32.

¹³⁴ *Ibid.* Le législateur ajoute ainsi la violence aux motifs déjà mentionnés explicitement : inexpérience, maladie, infirmité et absence.

¹³⁵ Cf. Büchler A. (2010), pp. 6ss.

rence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)¹³⁶ concrétisent ces conditions : les trois compétences centrales, droit, travail social et pédagogie/psychologie, doivent être représentées dans le collège décisionnel. Selon les circonstances, celui-ci doit pouvoir faire appel à d'autres disciplines, comme la médecine ou la psychiatrie, les tâches fiduciaires ou les assurances. Les cantons restent toutefois libres de confier ces tâches à une autorité administrative ou à une autorité judiciaire et de déterminer la zone qu'elle dessert¹³⁷.

A son art. 317, le code civil régit la collaboration dans l'aide à la jeunesse en précisant que les cantons doivent assurer, « par des dispositions appropriées, une collaboration efficace des autorités et services chargés des mesures de droit civil pour la protection de l'enfance, du droit pénal des mineurs et d'autres formes d'aide à la jeunesse ».

Enfin, l'art. 316 CC prévoit que le placement d'enfants est soumis à l'autorisation de l'autorité tutélaire ou d'un autre service désigné par le droit cantonal. Les dispositions d'exécution figurent dans l'ordonnance commentée ci-après.

Ordonnance réglant le placement d'enfants

L'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)¹³⁸ est le premier acte législatif uniformisant les dispositions légales applicables en Suisse au placement d'enfants. L'OPEE régleme ainsi l'autorisation et la surveillance des places d'accueil ainsi que les compétences formelles. En revanche, elle ne fixe pas de règles uniformes en matière d'instruction des cas, de placement, d'accompagnement et de qualifications. Une révision partielle minimale de l'OPEE permettra de corriger certaines lacunes sérieuses du droit en vigueur¹³⁹.

Loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes

En vertu de l'art. 67, al. 2, Cst., la Confédération encourage les programmes et les activités de coordination des associations faitières des organisations de jeunesse, la formation des responsables bénévoles des activités de jeunesse et les projets menés à bien par les organismes responsables, dans le cadre de la loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (loi sur les activités de jeunesse, LAJ)¹⁴⁰.

La révision totale de cette loi vise un engagement plus poussé de la Confédération en la matière. Pour ce faire, la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires

¹³⁶ www.kokes.ch/assets/pdf/fr/dokumentation/empfehlungen/08-Empfehlungen_f_gesamt.pdf (consulté le 7.11.2011).

¹³⁷ Cf. Wider Diana (2010), p. 19.

¹³⁸ RS 211.222.338.

¹³⁹ Une refonte totale de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) était prévue : elle devait être remplacée par une ordonnance sur le placement d'enfants et une ordonnance sur l'adoption. Cependant, suite aux critiques exprimées à l'égard des deux projets d'ordonnance sur le placement d'enfants mis en consultation et à l'adoption d'une initiative parlementaire (10.508 : Placement d'enfants. Allégement du régime de l'autorisation) demandant un profond remaniement de la base légale réglant le placement d'enfants dans le CC (art. 316 CC), les travaux relatifs à cette ordonnance ont été suspendus. L'initiative parlementaire en question a été retirée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national fin 2011. Vu les résultats des consultations sur les deux versions de l'ordonnance, le Conseil fédéral a décidé en février 2012 d'adopter cette année encore une révision partielle minimale de l'OPEE et de la faire entrer en vigueur en même temps que le nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte, à savoir le 1.1.2013. Les dispositions de l'OPEE relatives à l'adoption ont été intégrées à l'OAdo, tout comme les dispositions de deux autres ordonnances relatives à l'adoption (ordonnance sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption et ordonnance sur les émoluments perçus pour les prestations en matière d'adoption internationale). L'OAdo est entrée en vigueur comme prévu le 1.1.2012.

¹⁴⁰ RS 446.1.

des enfants et des jeunes (loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ) permet à la Confédération de soutenir plus résolument les formes ouvertes et novatrices d'activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes dans l'ensemble de la Suisse et de soutenir des projets modèles communaux d'importance nationale. La LEEJ entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions

A son article premier, la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI)¹⁴¹ indique que « toute personne qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle (victime) a droit au soutien prévu par la présente loi (aide aux victimes) ». Selon la LAVI, ce droit s'étend au conjoint, aux enfants, aux père et mère de la victime, ainsi qu'aux autres personnes unies à elle par des liens analogues (proches).

La LAVI oblige les cantons à veiller à ce « qu'il y ait des centres de consultation privés ou publics, autonomes dans leur secteur d'activité », ainsi qu'à tenir compte des besoins particuliers des différentes catégories de victimes (art. 9 LAVI)¹⁴². Les conseils dispensés aux victimes sont ainsi la seule prestation de l'aide à l'enfance et à la jeunesse à laquelle il existe un droit subjectif dans toute la Suisse et dont l'accès est régi par la loi. Le principe de la subsidiarité s'applique toutefois à l'aide aux victimes, dans la mesure où celle-ci n'est accordée que lorsque les autres débiteurs ou institutions ne versent aucune prestation ou ne versent que des prestations insuffisantes (art. 4 LAVI). Par ailleurs, elle subordonne ses prestations à l'existence d'une infraction qui porte directement atteinte à l'intégrité de la personne. La LAVI ne prévoit pas d'action préventive¹⁴³. Les autorités de poursuite pénale doivent informer la victime sur l'aide à laquelle elle a droit et transmettre, à certaines conditions, son nom et son adresse à un centre de consultation (art. 8, al. 1, LAVI et art. 305 CPP).

Bases légales cantonales

Plusieurs lois et ordonnances constituent à l'échelon cantonal le cadre légal des prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Nous trouvons ainsi des dispositions applicables dans les constitutions cantonales, dans les lois cantonales d'introduction du CC et dans les lois cantonales sur l'aide sociale. Seuls certains cantons disposent de bases légales propres au domaine de la politique de l'enfance et/ou de la jeunesse¹⁴⁴. Mentionnons ici en particulier le canton du Valais, ainsi que ceux de Fribourg et du Jura, qui, en 2000 et en 2006 respectivement, ont adopté de nouvelles lois générales en la matière¹⁴⁵.

Les dispositions légales des cantons qui régissent les prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse sont extrêmement variées. Dans les cantons où elles existent, elles règlent en premier lieu les dépenses et les tâches générales des cantons dans ce domaine, sans toujours mentionner ni régir les prestations concrètes. Des dispositions sur le

¹⁴¹ RS 312.5.

¹⁴² Cf. la liste d'adresses des centres de consultation LAVI destinés spécialement aux enfants et aux jeunes élaborée par la CDAS : www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/Liste_Adressen_der_Opferhilfe_fuer_Kinder_und_Jugendliche.pdf (consulté le 7.11.2011).

¹⁴³ Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 347.

¹⁴⁴ Il s'agit des cantons de ZH, BE, OW, FR, TI, VS, NE, GE et JU. BS révisé actuellement la loi sur l'aide à la jeunesse en vigueur, qui date de 1984 (informations de juillet 2010 : selon l'étude de la Conférence des gouvernements cantonaux réalisée dans le cadre de la réponse aux questions posées par la Direction du droit international public lors de l'élaboration du 2^e et 3^e rapport de la Suisse sur la Convention des droits de l'enfant). VD dispose de plusieurs bases légales en l'espèce (loi sur la protection des mineurs, loi sur l'accueil de jour des enfants, loi sur le soutien aux activités de la jeunesse).

¹⁴⁵ Cf. la loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) du canton de Fribourg (835.5), la loi du 22 novembre 2006 sur la politique de la jeunesse du canton du Jura (853.21) et la loi du 11 mai 2000 en faveur de la jeunesse du canton du Valais (850.4).

pilotage de l'offre font pour l'essentiel défaut. Il semble par ailleurs que certaines législations cantonales présentent des lacunes pour certaines prestations de base, notamment dans le domaine ambulatoire¹⁴⁶.

Synthèse

Ni la Constitution fédérale, ni aucun autre acte législatif fédéral ne contiennent de dispositions sur les prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. « Les bases légales de la mise à disposition, de l'octroi et de la prescription de prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse sont marquées par les structures fédéralistes du droit et obéissent au principe de subsidiarité [...]. »¹⁴⁷ La loi sur l'aide aux victimes est le seul acte législatif à accorder aux mineurs, à certaines conditions, un droit subjectif à des prestations. Elle garantit l'existence de centres de consultation dans tous les cantons, qui ne s'adressent toutefois qu'aux enfants et aux jeunes qui ont déjà été victimes d'une infraction ayant porté atteinte à leur intégrité. De surcroît, ces centres de consultation ne doivent fournir leurs prestations que lorsque les autres débiteurs ou institutions ne versent pas de prestations ou ne versent que des prestations insuffisantes (principe de subsidiarité).

Le code civil formule les principes généraux relatifs au statut de l'enfance, à la parenté, à la famille et à la parentalité. Par ailleurs, il règle, à l'échelle fédérale, les conditions de l'intervention des pouvoirs publics – et les divers degrés de celle-ci – lorsqu'elle restreint l'autorité des parents en matière de soins, d'éducation, de formation et de lieu de séjour de leurs enfants. « En vertu du caractère qui lui est propre, le code civil ne propose pas des prestations mais, dans la perspective du droit de tutelle dont il est question ici, des interventions. »¹⁴⁸ Si le code civil sert bel et bien de base pour ordonner les prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (comme un accompagnement socio-pédagogique de la famille), il ne régit en revanche pas l'offre de prestations proprement dite.

Les lois cantonales régissant ce domaine ne sont pas non plus conçues comme des lois instaurant des prestations, de sorte que nous ne disposons pas d'une description claire des prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, des conditions d'octroi, des dispositions régissant l'accès et du financement de ces prestations.

Dès lors, le cadre légal de l'aide à l'enfance et à la jeunesse comprend d'une part, à l'échelon fédéral, des dispositions de droit civil régissant l'intervention des pouvoirs publics et, d'autre part, diverses normes cantonales précisant l'offre de prestations. Autant dire que la structure de l'aide à l'enfance et à la jeunesse est complexe et que les systèmes mis en place par les cantons pour la concrétiser sont des plus variés.

4.1.5.2 Organes responsables et acteurs de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

En vertu de la répartition des tâches dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse (cf. 2.3), l'aide à l'enfance et à la jeunesse incombe au premier chef **aux communes et aux cantons**.

Dans les pages qui suivent, nous allons nous intéresser de plus près aux organes responsables et aux acteurs de l'aide à l'enfance et à la jeunesse.

Organes responsables et acteurs aux niveaux cantonal et communal

Un rapport de 2003 sur la structure et l'organisation de l'aide à la jeunesse en Suisse¹⁴⁹ montre que les tâches relevant de la protection de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse incombent en grande partie aux cantons dans les cantons latins, ainsi qu'à Berne, Bâle-Ville et

¹⁴⁶ Kanton Basel-Landschaft (2010), p. 50.

¹⁴⁷ Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 102.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 103.

¹⁴⁹ Piller E. (2003), p. 7.

Zurich. A l'inverse, les communes sont les principales responsables de ce domaine dans les autres cantons alémaniques.

Dans chaque canton et commune, l'aide à l'enfance et à la jeunesse se compose en général de divers services des affaires sociales, de l'éducation, de la santé et de la justice, de sorte que les compétences pour les prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse sont dévolues à différents départements et domaines politiques. Certains cantons et certaines villes ont adopté des chartes ou des plans qui définissent de façon générale ou pour certains domaines déterminés les objectifs à long terme de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Pour garantir la collaboration en leur sein en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse et de protection de l'enfance, plusieurs cantons¹⁵⁰ ont créé des services de coordination ou des commissions composés de représentants des autorités de tutelle, de la pédopsychiatrie et de la psychiatrie de l'adolescence, des services pédiatriques hospitaliers, de la psychologie scolaire, des services spécialisés de la protection de l'enfance, de la justice et de divers départements cantonaux.

Les services, offres et interventions de l'aide à l'enfance et à la jeunesse composent un régime différencié et plural dans les cantons, les communes et les villes, aux modalités très diverses, qui varient ainsi d'un canton à l'autre¹⁵¹.

Organes responsables et acteurs à l'échelon intercantonal

Le morcellement des compétences en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse à l'échelon cantonal a son pendant à l'échelon intercantonal, puisque divers organes s'y partagent aussi des responsabilités.

Au début 2011, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a décidé de créer un nouveau service spécialisé dans les questions de l'enfance et de la jeunesse, et d'y rattacher la Conférence suisse des responsables cantonaux de la protection de l'enfance et de l'aide à la jeunesse (CPEAJ), qui était jusque-là plutôt informelle. En outre, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et la CDAS ont décidé de rattacher également à ce service, à partir de l'été 2011, la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ), jusque-là rattachée à la CDIP. La CDAS a créé un poste à 60 % pour assurer le suivi administratif et scientifique de ces conférences.

La CDAS est l'organe compétent à l'échelon intercantonal pour les questions relevant de la politique sociale et familiale. Dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, elle œuvre en faveur d'un placement des enfants conforme aux exigences de notre temps et en faveur de leur stimulation précoce. S'agissant des structures de jour extrafamiliales de la prime enfance (de 0 à 4 ans), la coordination intercantonale incombe aussi à la CDAS¹⁵², qui gère également à l'échelle intercantonale la collaboration avec la Confédération pour toutes les questions ayant trait à la prise en charge des enfants en dehors de l'enseignement de base¹⁵³. La CDAS coordonne et promeut en outre l'application uniforme de la loi sur l'aide aux victimes et la collaboration entre Confédération et cantons dans ce domaine. A cet effet, elle a créé la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux vic-

¹⁵⁰ C'est le cas de ZH, BE, BL, GR, AG et VS, par ex. Informations de juillet 2010 : selon l'étude de la Conférence des gouvernements cantonaux réalisée dans le cadre de la réponse aux questions posées par la Direction du droit international public lors de l'élaboration du 2^e et 3^e rapport de la Suisse sur la Convention des droits de l'enfant.

¹⁵¹ Cf. aussi Piller E. / Schnurr S. (2006), pp. 94 ss.

¹⁵² En revanche, la coordination intercantonale pour les structures de jour tout au long de la scolarité obligatoire (de 4 ans à la fin de l'école obligatoire ou de 0 à 20 ans dans le domaine de la pédagogie spécialisée) incombe à la CDIP.

¹⁵³ Cf. Déclaration commune de la CDIP et de la CDAS du 13 mars 2008. Prise en charge des enfants : structures de jour extrafamiliales.

www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Stellungnahmen/SODK_EDK_Erklarung_Kinderbetreuung_2008_3_13_f.pdf (consulté le 7.11.2011).

times d'infractions (CSOL-LAVI), qui garantit l'échange d'informations et d'expériences entre les instances d'indemnisation cantonales, les centres de consultation pour l'aide aux victimes, l'Office fédéral de la justice et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police. Par ailleurs, elle élabore des recommandations relatives à l'application de la LAVI¹⁵⁴.

Dans le domaine des dispositions de droit civil en matière de protection de l'enfance, la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA, auparavant Conférence des autorités cantonales de tutelle CAT) est l'organe de liaison entre les autorités cantonales de tutelle. Elle a pour objectif de traiter et de coordonner les affaires de protection des mineurs et des adultes et les questions apparentées, de favoriser la collaboration entre les cantons et avec la Confédération dans le domaine de la tutelle, d'informer ses membres et de leur fournir de la documentation et de pourvoir à la formation initiale et continue, ainsi qu'au perfectionnement des personnes actives dans le domaine de la tutelle¹⁵⁵.

Organes responsables et acteurs à l'échelon fédéral

Plusieurs départements et services administratifs s'occupent aussi, à l'échelon fédéral, de certains aspects ayant trait à l'aide à l'enfance et à la jeunesse qui relèvent de leur compétence.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le service spécialisé de la Confédération pour les questions de politique de l'enfance et de la jeunesse, œuvre à l'amélioration de la collaboration et de la coordination dans ce domaine. Il lui incombe aussi de promouvoir les mesures visant à appliquer la Convention des Nations Unies relative aux droits des enfants.

A la suite de la prise de position du Conseil fédéral sur le rapport « Enfance maltraitée en Suisse »¹⁵⁶, l'OFAS subventionne depuis 1996, dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse et des droits de l'enfant, des organisations de dimension nationale actives dans la prévention de la maltraitance des enfants et dans la sensibilisation aux droits des enfants. Avec le crédit « Protection de l'enfant », l'OFAS soutient ainsi des organisations qui s'investissent dans toute la Suisse dans la protection de l'enfance, avec lesquelles il conclut des contrats de prestations. Mentionnons en particulier à cet égard le soutien financier accordé depuis 1999 au programme de conseil et d'aide 147 réalisé par Pro Juventute pour le compte de la Confédération¹⁵⁷, ainsi que les activités de la Fondation suisse pour la protection de l'enfant¹⁵⁸. Par l'intermédiaire du crédit « Droits de l'enfant », l'OFAS s'emploie essentiellement à faire mieux connaître la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Il a ainsi conclu un contrat de prestations avec le Réseau suisse des droits de l'enfant¹⁵⁹ et finance par ailleurs des projets de sensibilisation ponctuels par voie de décisions.

Le programme national de prévention Jeunes et violence (2011-2015)¹⁶⁰, dont la mise en œuvre est confiée à l'OFAS, prévoit de créer une base de connaissances définissant les

¹⁵⁴ www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/SODK_Empf_Opferhilfe_f_Web_def.pdf (consulté le 7.11.2011).

¹⁵⁵ www.kokes.ch (consulté le 7.11.2011).

¹⁵⁶ Conseil fédéral (1995).

¹⁵⁷ Cf. www.147.ch (consulté le 17.11.2011).

¹⁵⁸ Cf. www.kinderschutz.ch (consulté le 17.11.2011).

¹⁵⁹ Le Réseau suisse des droits de l'enfant compte 54 membres actifs dans le domaine des droits, de la politique et de la protection de l'enfance (état à la fin 2009). Il œuvre à la promotion de la reconnaissance et de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Cf. www.netzwerk-kinderrechte.ch (consulté le 14.11.2011).

¹⁶⁰ Office fédéral des assurances sociales (2010a) ; www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/03021/index.html?lang=fr (consulté le 7.11.2011).

bonnes pratiques en matière de prévention de la violence. Ce programme soutient des projets modèles et évalue des projets de prévention existants. Il aborde aussi la prévention dans la famille.

L'OFAS s'occupe également de la promotion de l'animation jeunesse à l'échelon fédéral. En application de la loi sur les activités de jeunesse, il verse des aides financières annuelles, ainsi que des subventions pour des projets concrets, à des organismes actifs dans l'animation jeunesse.

S'agissant de la politique familiale, l'OFAS soutient, par le biais du crédit « Organisations familiales faitières », des organisations qui assument la fonction d'associations faitières ou qui coordonnent des activités dans toute la Suisse, servant ainsi d'espace d'échange d'informations. Dans le cadre de ce crédit, il verse des aides financières à Pro Familia et, via des sous-contrats de prestations, à Formation des parents CH et au Schweizerischer Fachverband Mütter- und Väterberatung (SFV MVB) notamment. L'Association suisse des structures d'accueil de l'enfance (ASSAE) et la Fédération suisse pour l'accueil familial de jour (FSAFJ) perçoivent aussi un soutien financier de l'OFAS, qui promeut par ailleurs la création de places d'accueil extrafamilial grâce à son programme d'impulsion¹⁶¹.

Enfin, l'OFAS assume aussi des tâches de coordination à l'échelle internationale dans le domaine de la politique de l'enfance, de la jeunesse et de la famille.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a sous sa responsabilité les procédures législatives à l'échelle fédérale, ainsi que les évaluations et révisions des lois, notamment dans le domaine du droit civil et de l'aide aux victimes.

La prévention des addictions et la promotion de la santé, chez les enfants et les jeunes également, relèvent de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), qui met en œuvre les mesures du Programme National Alcool 2008-2012 destinées à protéger les proches de la violence liée à l'alcool. Le but de l'OFSP est de sensibiliser les spécialistes à la situation des familles touchées par les problèmes liés à l'alcool et de faire connaître les programmes qui s'adressent spécifiquement aux enfants et aux jeunes. Par ailleurs, l'OFSP soutient, dans le cadre du troisième programme de mesures de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue, des mesures favorisant le repérage et l'intervention précoces chez les enfants et les jeunes vulnérables. Il réalise entre autres des projets pilotes visant à mettre en place une gestion du repérage et de l'intervention précoces dans les écoles et les communes, formule de bonnes pratiques et favorise l'échange d'expériences entre les communes et les écoles.

L'Office fédéral des migrations (ODM) veille notamment à encourager l'intégration de la population étrangère et – de concert avec la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) – promeut de deux façons l'intégration dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse : d'une part, il adopte des mesures afin que les enfants et parents socialement défavorisés aient plus facilement accès aux offres existantes. D'autre part, il entend former et qualifier les spécialistes dans les domaines des compétences interculturelles, du travail avec les parents et de la promotion de l'apprentissage des langues pour les enfants (première et deuxième langue). Dans le cadre de la politique d'intégration de la Confédération, l'ODM poursuit d'autres mesures qui concourent à protéger l'enfance et la jeunesse, notamment le renforcement des programmes d'information et de conseil adressés à des migrants, ainsi que la protection contre la discrimination et l'intégration sociale.

Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) assume au niveau fédéral la coordination et la mise en réseau dans le domaine de la violence dans les relations de couple et les situations de séparation. Le BFEG et l'OFAS collaborent étroitement sur les questions de l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale.

¹⁶¹ Cf. www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=fr (consulté le 7.11.2011).

Acteurs privés

On observe « une convergence d'initiatives privées (telles que fondations et organisations non gouvernementales) et d'actions des Eglises et de l'Etat »¹⁶². Le régime d'aide à l'enfance et à la jeunesse est constitué de nos jours encore d'un mélange d'institutions et d'organisations publiques et privées.

Pour cette raison, des organisations d'utilité publique – associations, fondations, etc. – fournissent, à l'échelle locale, régionale ou nationale, des prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse qui complètent le mandat des services spécialisés des collectivités publiques. Certains de ces prestataires privés font partie d'associations et de fédérations qui défendent les intérêts de leurs membres, s'emploient à garantir une certaine assurance qualité et veillent à l'échange d'expériences entre spécialistes.

Si les prestataires privés concluent parfois des contrats de prestations avec les cantons et les communes (et avec la Confédération dans certains cas précis), ils sont aussi financés en partie par des organisations privées telles que des fondations de soutien.

Synthèse

Les prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dont il a été question plus haut dépendent des acteurs les plus divers, et ce au sein des cantons ainsi qu'aux plans inter-cantonal et fédéral. Elles sont par ailleurs financées et fournies par divers intervenants (villes, communes, cantons, Confédération et organisations privées).

Pour cette raison, les instances chargées de la planification, du pilotage et de l'assurance qualité de l'aide à l'enfance et à la jeunesse doivent consentir des efforts conséquents en matière de coopération et de communication, afin d'harmoniser les offres, d'éviter tant les doublons que les lacunes et d'assurer l'efficacité de l'offre globale de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Un rapport sur les prestations réalisées dans ce domaine dans le canton de Bâle-Campagne illustre bien cette nécessité : après avoir souligné les besoins en matière de coordination et de planification, il conclut en substance qu'une plus forte concentration des compétences au plan cantonal crée les conditions requises pour que l'offre globale, dans toute la zone d'influence, puisse être davantage harmonisée, coordonnée et adaptée en permanence à l'évolution des besoins¹⁶³.

Pour les enfants, les jeunes et les familles, il est par ailleurs très difficile d'avoir une vision complète des prestations concrètes à disposition. En conséquence, l'accès aux prestations dont des familles auraient besoin pour gérer le quotidien ou venir à bout de difficultés particulières s'en trouve restreint, de sorte que l'aide arrive trop tard, voire pas du tout.

4.1.6 Conclusions

Il n'existe **pas** pour l'instant en Suisse de **définitions uniformes** de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Pour cette raison, le présent rapport décrit, au ch. 4.1.2, l'offre de base de tout système moderne d'aide à l'enfance et à la jeunesse qui garantit, du point de vue technique, un niveau adéquat de prestations.

Les prestations de base décrites répondent à des besoins et à des exigences en matière d'assistance que l'on peut trouver partout en Suisse. Par conséquent, le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire que tous les enfants, jeunes et familles aient en cas de besoin accès à des prestations de base professionnelles, mises à disposition du grand public et susceptibles de répondre à des nécessités très diverses. Il incombe aux cantons et aux communes de fournir cette offre de base.

¹⁶² Schnurr S. (2012), annexe 3, p. 70.

¹⁶³ Cf. Kanton Basel-Landschaft (2010), p. 5 : www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/vernehm/vern2011/kinderhilfe/bericht.pdf (consulté le 7.11.2011).

Il s'est aussi avéré qu'il n'existe **pas de vue d'ensemble des prestations et offres actuelles de l'aide à l'enfance et à la jeunesse** ni à l'échelle suisse, ni à l'échelle régionale ni, dans la plupart des cas, à l'échelle cantonale¹⁶⁴. Nous ne disposons ainsi pas d'inventaire à jour des prestations destinées à l'enfance et à la jeunesse (ni de catalogues des mesures nécessaires), hormis pour certaines catégories, comme l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants¹⁶⁵.

Cette carence a plusieurs causes : l'aide à l'enfance et à la jeunesse englobe un vaste spectre de prestations, son paysage est très varié en Suisse et les responsabilités sont partagées entre plusieurs acteurs. Il n'y a pas d'organe de coordination et d'échange couvrant la totalité de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, même si certains cantons s'emploient actuellement à répertorier toutes leurs structures dans ce domaine¹⁶⁶. Les données requises faisant défaut, il ne nous a pas été possible, dans le présent rapport, d'identifier des carences concrètes dans l'offre de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse en Suisse.

Pour l'ensemble de la politique de l'enfance et de la jeunesse, le Conseil fédéral a déjà constaté par le passé la nécessité de **renforcer l'échange d'informations et d'expériences** et d'instaurer une **coordination à l'échelle fédérale**.

Il constate ainsi l'absence, tant dans la politique de l'enfance et de la jeunesse en général que dans l'aide à l'enfance et à la jeunesse en particulier, d'une coordination entre les services compétents de l'administration fédérale et d'un échange d'informations et d'expériences entre la Confédération et les cantons. C'est pourquoi la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ) prévoit des bases permettant la création de structures adéquates d'échange et de coopération.

Le même constat s'appliquait encore récemment à l'échelle intercantonale¹⁶⁷. Aussi le Conseil fédéral se félicite-t-il de la création du nouveau service spécialisé dans les questions de l'enfance et de la jeunesse de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) en juillet 2011. Cette mesure constitue un pas important vers l'amélioration et la généralisation de la coordination intercantonale dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, sans compter qu'elle favorise la synergie, au même échelon, entre aide et encouragement de l'enfance et de la jeunesse. La CDAS devient ainsi un interlocuteur important de la Confédération pour les questions de l'enfance et de la jeunesse.

¹⁶⁴ Cf. aussi Fondation suisse pour la protection de l'enfant (2009, III), pp. 25 s. ; Office fédéral des assurances sociales (2005), p. 135.

¹⁶⁵ Cf. l'étude mandatée par la CDAS sur l'accueil extrafamilial de la prime enfance dans les cantons (Menegale S. / Stern, S. [2010]) et l'état des lieux de l'accueil extrafamilial et parascolaire en Suisse, dressé par la COFF (2008).

¹⁶⁶ Ainsi, un groupe interdépartemental a fait l'état des lieux de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans le canton de Bâle-Campagne. Il recommande notamment d'optimiser l'accès aux prestations de conseil et d'élargir l'offre de prestations ambulatoires de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Cf. Kanton Basel-Landschaft (2010), p. 5.

¹⁶⁷ Conseil fédéral (2008), pp. 18 s. ; Office fédéral des assurances sociales (2005) ; PPP-Programme national pour la protection de l'enfant (2010), pp. 3 s. : à l'occasion de la consultation réalisée au début 2010 sur la proposition d'un programme national pour la protection de l'enfant, la majorité des cantons consultés avaient eux aussi appelé de leurs vœux une amélioration de la coordination de la protection des enfants à l'échelle nationale. Cf. aussi les Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Suisse. 13/06/2002. CRC/C/15/Add.182 (Observations finales), pp. 3 s. : www.netzwerk-kinderrechte.ch/fileadmin/nks/krk/02%20CRC%20Schlussbemerkungen%20CH%20Bericht%20f.pdf (consulté le 7.11.2011).

4.2 Sanctions et mesures de protection contre la violence adoptées par les pouvoirs publics

Dans leur lutte contre la maltraitance infantile et la négligence au sein de la famille ainsi que contre l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale, les pouvoirs publics ne se limitent pas à offrir des prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Ils définissent également des normes pénales prohibant certaines actions et omissions et fixent les sanctions juridiques qui en découlent. Par ailleurs, les victimes de violence doivent avoir la possibilité de saisir le tribunal compétent, afin qu'il prononce une interdiction d'approcher une personne, de fréquenter certains lieux ou de prendre contact, dans le but de protéger la personne lésée d'épisodes de violence, de menaces ou de persécutions¹⁶⁸.

4.2.1 Infractions prévues par le code pénal suisse

Le code pénal (CP)¹⁶⁹ prévoit des dispositions pénales particulières pour protéger les mineurs en raison de leur vulnérabilité. Mentionnons en particulier les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle (art. 111 à 136 CP) comme le meurtre, les lésions corporelles et les voies de fait, ainsi que la mise en danger de la vie et de la santé d'une personne incapable de se protéger elle-même. Le code pénal sanctionne également les délits contre l'intégrité sexuelle des enfants (art. 187 ss CP) et le fait de mettre à la disposition de personnes de moins de 16 ans des écrits, des documents sonores ou des prises de vues, etc., à caractère pornographique (art. 197 CP). Enfin, il régit les crimes et délits contre la famille, en particulier la violation du devoir d'assistance ou d'éducation envers une personne mineure (art. 219 CP) et l'inceste (art. 213 CP).

Les châtimets corporels utilisés au sein de la famille comme méthode d'éducation ne sont par contre pas expressément interdits en Suisse. Le droit de correction n'est toutefois pas compatible avec le bien de l'enfant : de nos jours, les parents ne peuvent plus se réclamer de ce droit, et une seule gifle peut déjà être punissable (voie de fait au sens de l'art. 126, al. 1, CP)¹⁷⁰. La révision de l'art. 311, al. 1, P-CC précisera encore ce point¹⁷¹.

On peut toutefois se demander s'il est raisonnable de poursuivre et condamner pénalement un parent pour une gifle, lorsque cela arrive pour la première fois ou qu'il s'agit d'un fait unique. Conseiller et soutenir la famille concernée, dans le cadre de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, et renforcer les ressources familiales internes semble pouvoir amener un changement de comportement plus durable. Comme cela a été décrit au ch. 3.2.2, la proscription du châtimet corporel en tant que méthode d'éducation, par l'ensemble de la société, constitue un important facteur de protection contre l'apparition de la violence au sein de la famille. En rejetant nettement toute notion de droit de correction, on précise la norme et contribue par conséquent à prévenir la maltraitance infantile.

4.2.2 Infractions prévues dans la révision du code pénal

Une révision partielle des dispositions spéciales du code pénal est actuellement en cours. Le but de la loi fédérale sur l'harmonisation des peines dans le code pénal, le code pénal militaire et le droit pénal accessoire est de mieux assortir les **peines**, et ainsi de permettre des sanctions proportionnées¹⁷². Certaines peines vont, dans ce cadre, être ajustées. Il est prévu

¹⁶⁸ Norme de protection contre la violence selon l'art. 28b CC.

¹⁶⁹ RS 311.0.

¹⁷⁰ Cf. annexe 4 : prise de position de l'OFJ sur la question de savoir si les châtimets corporels infligés par les parents ou par les détenteurs de l'autorité parentale à leurs propres enfants sont interdits en Suisse, ou s'ils se justifient par une éventuelle survivance du droit de correction.

¹⁷¹ Cf. les considérations sur le code civil, cf. 4.1.5.1.

¹⁷² Cf. :

www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/strafrahmenharmonisierung.html (consulté le 7.11.2011).

entre autres qu'il ne soit plus possible d'infliger des peines pécuniaires dans le cas d'actes d'ordre sexuel avec des enfants, ainsi que d'autres délits d'ordre sexuel (art. 187, 188, 189, 191, 192, 193 et 195 CP) : seules des peines privatives de liberté seront prononcées. Par ailleurs, les peines maximales sanctionnant la représentation d'actes de violence (art. 135 CP) ainsi que la pornographie (art. 197 CP) seront plus sévères dans les cas où ces infractions se rapportent à des actes de violence ou d'ordre sexuel ayant réellement eu lieu avec des enfants. La mise en consultation de cette révision a pris fin le 10 décembre 2010. Ses résultats ont été analysés et le rapport de consultation élaboré. Comme la révision de la partie générale du code pénal (système des sanctions) prime sur une éventuelle révision de la partie spéciale du code pénal, le rapport de consultation et les propositions pour la suite des travaux ne seront transmis au Conseil fédéral que dans le courant de l'année 2012.

Par ailleurs, le Conseil fédéral propose d'apporter des modifications au code pénal afin de satisfaire aux conditions d'une adhésion de la Suisse à la **Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels**, dont le but est de protéger intégralement le développement sexuel des enfants et des jeunes. Ces modifications permettront notamment de poursuivre pénalement quiconque encourage la prostitution des mineurs dans le but d'en retirer un avantage pécuniaire, sachant qu'il est d'ores et déjà punissable de pousser une personne mineure à la prostitution. Elles prévoient que les proxénètes et les tenanciers d'établissements de prostitution, mais aussi les parents, qui facilitent ou favorisent la prostitution dans un but lucratif, soient condamnés à une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à dix ans ou par une peine pécuniaire. Dans le domaine de la pornographie infantile (art. 197 CP), les mineurs doivent être protégés jusqu'à leur 18^e année révolue contre une participation à des représentations à caractère sexuel. Toute personne qui, notamment, fabrique, offre ou possède des objets ou des représentations ayant comme contenu des actes d'ordre sexuel effectifs envers des personnes mineures pourra être condamnée à une privation de liberté de cinq ans au plus ou à une peine pécuniaire. Quiconque consomme de tels objets ou représentations ou commet des actes illégitimes exclusivement pour sa propre consommation pourra être condamné à trois ans de privation de liberté au maximum ou à une peine pécuniaire. Enfin, quiconque recrute un enfant ou l'amène à participer à des spectacles pornographiques tombe aussi sous le coup d'une peine. La Convention ne se limite cependant pas à la définition des infractions. Elle contient également des dispositions sur la prévention, la protection des victimes et les programmes d'intervention, domaines qui relèvent de la compétence exclusive ou partielle des cantons. Le DFJP a donc procédé à une audition, et tous les cantons se sont prononcés en faveur de la signature de la Convention. L'adhésion à la Convention n'exige aucune modification – ou seulement des modifications mineures – des bases légales cantonales. Le projet était en consultation jusqu'à fin novembre 2011¹⁷³. Le rapport de consultation est en cours d'élaboration.

Par ailleurs, au cours de sa session d'automne 2011, le Parlement a adopté le nouvel article 124 CP, qui condamne à une peine privative de liberté de dix ans au maximum ou à une peine pécuniaire d'au moins 180 jours-amende quiconque **mutile des organes génitaux féminins**, compromet gravement ou durablement leur fonction naturelle ou leur porte toute autre atteinte. La date d'entrée en vigueur de cet article n'est pas encore connue.

Le 23 février 2011, le Conseil fédéral a adopté son message relatif au projet de **loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés**. Ce projet prévoit entre autres l'introduction d'un nouvel article 181a CP ayant la teneur suivante : « Quiconque, en usant de violence envers une personne ou en la menaçant d'un dommage sérieux, ou en l'entravant de quelque autre manière dans sa liberté d'action, l'oblige à conclure un mariage ou un partenariat enregistré, est puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire ». Ce projet est encore à l'examen au Parlement.

¹⁷³ www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/kriminalitaet/gesetzgebung/sexuelleausbeutung.html (consulté le 7.11.2011).

En ce qui concerne le **système des sanctions**, le Conseil fédéral a proposé en été 2010 de réintroduire dans la partie générale du code pénal les courtes peines privatives de liberté, et d'abolir les peines pécuniaires avec sursis. Il tire ainsi les conséquences des critiques exprimées par les milieux politiques et judiciaires envers la partie générale du code pénal entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, qui a remplacé les peines privatives de liberté de moins de six mois par des peines pécuniaires et du travail d'intérêt général. L'amendement législatif proposé prévoit entre autres que les tribunaux soient à nouveau en mesure de prononcer des peines privatives de liberté – avec ou sans sursis – de trois jours minimum. Le Conseil fédéral est convaincu que les courtes peines privatives de liberté dissuadent davantage certains auteurs de commettre d'autres actes délictueux que ne le font les simples peines pécuniaires. Il propose également d'abolir la peine pécuniaire assortie d'un sursis, dont l'efficacité est jugée insuffisante. Le 12 octobre 2011, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la consultation et a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de rédiger un message sur le sujet d'ici fin mars 2012. A sa séance du 4 avril 2012, le Conseil fédéral a approuvé ce message à l'attention du Parlement.

4.2.3 Action pénale

Une action pénale est en principe ouverte lorsqu'une plainte pénale est déposée ou que la police constate une infraction. L'action est menée conformément au code de procédure pénale (CPP)¹⁷⁴, qui régit la poursuite et le jugement, par les autorités judiciaires fédérales et cantonales, des infractions visées par le droit fédéral. Le code de procédure pénale est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, remplaçant la loi fédérale sur la procédure pénale ainsi que les 26 codes de procédure pénale cantonaux. Les infractions sont maintenant poursuivies et jugées selon les mêmes règles procédurales dans l'ensemble des cantons suisses, ce qui concourt à assurer l'égalité devant la loi et la sécurité juridique.

L'art. 154 CPP prévoit des **mesures spéciales visant à protéger les enfants victimes d'infractions**¹⁷⁵. Ceux-ci doivent être entendus dès que possible. S'il est à prévoir que l'audition ou la confrontation avec le prévenu pourrait entraîner une atteinte psychique grave de l'enfant, les règles suivantes s'appliquent : une confrontation de l'enfant avec le prévenu est exclue sauf si l'enfant la demande expressément ou que le droit du prévenu d'être entendu ne peut être garanti autrement. Si aucune confrontation n'est organisée, l'audition est enregistrée sur un support préservant le son et l'image ; un enregistrement peut aussi être ordonné en cas de confrontation (art. 76, al. 4, CPP). Au cours de l'instruction, l'enfant ne doit en principe pas être auditionné plus de deux fois. L'audition est menée par un enquêteur formé à cet effet, en présence d'un spécialiste. L'enquêteur et le spécialiste consignent leurs observations dans un rapport.

En vertu de l'art. 173, al. 1, let. d, CPP, les collaborateurs des centres d'aide aux victimes peuvent dans certains cas être contraints de témoigner devant les autorités pénales. C'est notamment le cas lorsque l'intérêt à révéler la vérité l'emporte sur l'intérêt à maintenir le secret. Cette réglementation a manifestement généré une certaine inquiétude dans les centres d'aide aux victimes, puisqu'elle constitue une exception à leur pratique stricte en matière de secret professionnel (art. 11 LAVI). Il est encore trop tôt pour savoir quelle application en sera faite, et si des problèmes concrets en résulteront.

¹⁷⁴ RS 312.0. Le présent rapport n'aborde pas la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin, RS 312.1), qui régit la poursuite pénale et le jugement des infractions perpétrées par des mineurs, ainsi que l'exécution des sanctions prononcées à leur égard. Il n'aborde pas non plus la loi fédérale régissant le droit pénal des mineurs (DPMIn, RS 311.1) : le phénomène de la violence émanant des enfants et des jeunes n'est en effet pas l'objet de ce rapport.

¹⁷⁵ Ces dispositions ne sont pas nouvelles : elles ont été introduites le 1.10.2002 dans la loi sur l'aide aux victimes (LAVI), puis le 1.1.2011 dans le nouveau code de procédure pénale, sous une forme légèrement modifiée.

Conformément à l'art. 75, al. 3, CPP, les autorités pénales sont tenues d'**aviser** sans délai **les autorités de tutelle** lorsqu'elles constatent, lors de la poursuite d'infractions impliquant des mineurs (comme prévenus ou comme lésés), que d'autres mesures s'imposent.

Les délais de **prescription de l'action pénale** sont régis par les art. 97 ss CP. Avec l'acceptation par le peuple et les cantons de l'initiative populaire « Pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantile » du 30 novembre 2008, un nouvel article constitutionnel a vu le jour : l'art. 123b, qui rend imprescriptibles l'action pénale pour les délits d'ordre sexuel ou pornographique sur des enfants impubères ainsi que la peine encourue pour de tels actes. Cet article constitutionnel est concrétisé par une révision du code pénal¹⁷⁶. Le message relatif au projet de loi a été adopté par le Conseil fédéral le 22 juin 2011.

Les infractions poursuivies par les autorités pénales sont jugées par les tribunaux, et lorsque le jugement débouche sur une condamnation, des sanctions sont prononcées. Les tribunaux compétents peuvent, en s'appuyant sur l'art. 44, al. 2, CP, lier une peine assortie d'un sursis total ou partiel à des règles de conduite pour la durée du délai d'épreuve, conformément à l'art. 94 CP. La personne condamnée peut par exemple être sommée de suivre un **programme de lutte contre la violence**¹⁷⁷.

4.2.4 Prévention de la violence

Les infractions au code pénal font l'objet d'une poursuite pénale, d'un jugement et de l'exécution d'une peine. La finalité des sanctions imposées par l'Etat est d'exercer une fonction de prévention générale tant par l'intériorisation des normes juridiques que par l'effet dissuasif propre aux peines prévues. De surcroît, un effet de prévention spécifique est attribué aux mesures répressives, puisque ces dernières sont censées dissuader les auteurs – en les sanctionnant – de commettre un nouveau délit, et contribuer à leur resocialisation.

L'art. 386 CP, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, a donné une base légale aux mesures de prévention de la Confédération. En vertu de cet article, la Confédération peut prendre des mesures – dans le domaine de l'information et de l'éducation notamment – visant à éviter les infractions et à prévenir la délinquance. Elle peut soutenir des projets poursuivant ces mêmes objectifs ou s'engager auprès d'organisations qui mettent en œuvre de telles mesures. En date du 1^{er} août 2010, l'**ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant**¹⁷⁸, qui s'appuie sur cette base légale, est entrée en vigueur. Elle permet à la Confédération de mener à bien des programmes nationaux et des projets ayant valeur de modèle. Elle lui donne en outre la possibilité d'octroyer des aides financières à des organisations privées sans but lucratif, actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique. Cette ordonnance régleme le subventionnement par l'OFAS, depuis 1996, d'activités dans le domaine de la protection de l'enfance : depuis cette date, l'OFAS soutient les organisations actives dans ce domaine dans l'ensemble du pays, par le biais de contrats de prestations¹⁷⁹.

4.2.5 Mesures de protection contre la violence

Outre les sanctions pénales, il faut également assurer, en cas de violence domestique, une protection immédiate contre la violence, les menaces ou le harcèlement. Une nouvelle norme de protection contre la violence (art. 28b CC) a été introduite dans le code civil le 1^{er} juillet 2007. Elle prévoit la possibilité, pour les victimes de violence, de requérir les mesures de protection auprès du tribunal compétent (interdiction pour l'auteur d'approcher une personne, de fréquenter certains lieux ou d'entrer en contact, par ex.). De surcroît, les cantons sont tenus d'établir une procédure permettant, en cas de crise, d'expulser immédiate-

¹⁷⁶ Cf. www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2010/2010-05-26.html (consulté le 7.11.2011).

¹⁷⁷ Egger Th. (2008), p. 8.

¹⁷⁸ RS 311.039.1.

¹⁷⁹ Cf. aussi 4.1.5.2.

ment l'auteur de violence du logement commun. Ainsi, l'intervention policière permet d'écartier un danger avéré ou imminent et d'assurer une protection contre de futurs dangers. Les normes d'application sont inscrites dans les lois cantonales sur la police ou sur la protection contre la violence. « La majorité des cantons ont introduit dans leur législation des dispositions permettant à la police d'expulser l'auteur-e du domicile commun et de lui interdire d'y retourner pour une durée limitée. Souvent, l'expulsion du domicile peut être remplacée par ou assortie d'autres mesures comme le **placement en garde à vue** » [mise en exergue dans l'original]¹⁸⁰. Le Conseil fédéral envisage d'observer avec attention l'application de l'art. 28b, al. 1, CC et d'en évaluer l'efficacité. Les premiers résultats sont attendus au plus tôt pour 2013¹⁸¹.

4.2.6 Organes responsables et acteurs

La mise en œuvre des sanctions pénales et des mesures de protection contre la violence découlant du droit civil relève de la compétence des autorités de poursuite pénale et des tribunaux établis par les cantons. La responsabilité incombe aux départements cantonaux de police et de justice.

Dans le domaine de la violence conjugale, de nombreux cantons disposent de centres et de projets d'intervention, ainsi que de services spécialisés. Un élément essentiel des centres d'intervention sont les groupes de travail rassemblant des professionnels et des institutions, aussi appelés « tables rondes », au sein desquels des représentants de la police, de la justice, de l'aide aux victimes ainsi que d'autres services de l'aide à l'enfance et à la jeunesse conçoivent et mettent en œuvre de nouvelles façons de procéder dans la lutte contre la violence au sein du couple, mais aussi toujours plus fréquemment contre l'exposition des enfants et des jeunes à cette violence¹⁸². A l'instar de la Conférence latine contre la violence domestique pour la Suisse romande et le Tessin, les services de Suisse alémanique se sont regroupés pour former la « Konferenz der kantonalen Interventionsstellen (KIFS) ».

Au plan intercantonal, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) est compétente pour les domaines de la justice et de la police. Elle chapeaute la plateforme nationale Prévention suisse de la criminalité (PSC), qui traite tous les aspects de ce domaine en Suisse. La CCDJP met sur pied des campagnes de prévention dans différents domaines (dangers liés à Internet, pédocriminalité, violence domestique, etc.) et remplit des fonctions de mise en réseau, de conseil, de documentation et de formation continue, en particulier à l'intention des corps de police et de leurs centres de prévention¹⁸³.

A l'échelle fédérale, l'Office fédéral de la justice (OFJ) est l'organe compétent en matière de procédure législative, d'évaluation et de révisions des lois en lien avec les sources principales du droit pénal et de la procédure pénale. L'Office fédéral de la statistique (OFS) se charge entre autres d'établir la statistique des jugements pénaux et la statistique policière de la criminalité. En ce qui concerne la violence conjugale, la tâche de renforcer la coordination au sein de l'administration fédérale et de soutenir l'application des mesures planifiées revient au Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG)¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Egger Th. / Schär Moser M. (2008), p. 56.

¹⁸¹ Conseil fédéral (2009a), p. 3636.

¹⁸² Une liste des organisations compétentes par canton est disponible sur le site Internet du BFEG : www.ebg.admin.ch/themen/00466/00480/index.html?lang=fr (consulté le 7.11.2011).

¹⁸³ www.skppsc.ch/10/fr/ (consulté le 7.11.2011).

¹⁸⁴ Cf. Conseil fédéral (2009a), pp. 3644 s.

4.2.7 Conclusions

L'évolution des mesures pénales contre la violence envers les enfants et les jeunes, ainsi que celle de la protection contre la violence au niveau du droit civil, montrent que les **lacunes actuelles sont identifiées** et que des mesures sont prises pour y remédier. **Diverses procédures législatives et évaluations de loi** se profilent au plan fédéral pour les années à venir.

Par ailleurs, se fondant sur le postulat Fehr 09.3878 « Dénonciation et effet dissuasif vont de pair », le Conseil fédéral examine actuellement la question de savoir pourquoi tant de victimes d'actes de violence renoncent à porter plainte, et quelles mesures prendre pour les encourager à le faire. L'Office fédéral de la justice est chargé d'élaborer un rapport à ce sujet.

Les mesures déjà planifiées et mises en œuvre dans le domaine des sanctions pénales et de la protection immédiate contre la violence sont suffisantes. **Il n'y a pas lieu d'en engager d'autres.**

5 Mesures et recommandations du Conseil fédéral

La maltraitance infantile et la négligence au sein de la famille, de même que l'exposition à la violence conjugale, sont la cause de souffrances individuelles chez les enfants et les jeunes et ont des conséquences sur la santé et la vie sociale. Elles occasionnent des coûts importants qui se répercutent sur l'ensemble de la société et constituent en outre une atteinte aux droits de l'homme et aux droits de l'enfant. Il en va de la responsabilité de l'Etat de prendre des mesures pour réduire ce phénomène.

Le présent rapport traite de la maltraitance infantile et de la négligence au sein de la famille ainsi que de l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale, et décrit les mesures étatiques qui s'imposent. Il faut d'une part prévoir une offre large et complète de prestations de base d'aide à l'enfance et à la jeunesse et, d'autre part, poursuivre pénalement tout acte passible de sanction commis contre des mineurs et assurer une protection immédiate contre la violence.

Une offre de prestations de base large et complète permet d'encourager et de renforcer les enfants, les jeunes et les familles grâce à une bonne prévention, et de les soutenir lorsqu'ils doivent surmonter des défis d'ordre général et des situations de vie difficiles. Les enfants et les jeunes sont considérés comme des individus autonomes avec leurs droits propres, qu'il s'agit de favoriser activement. Au besoin, on peut recourir à des aides complémentaires à l'éducation. Les modes d'accès à ces prestations vont de la demande volontaire à l'ordre contraignant émis par une autorité sur la base de dispositions de droit civil, en passant par la décision d'un commun accord. Afin de réduire les multiples facteurs de risque d'apparition de la maltraitance infantile et de renforcer les facteurs de protection, une large offre professionnelle d'aide à l'enfance et à la jeunesse doit être mise à la disposition du grand public. Le Conseil fédéral est donc d'avis qu'il est nécessaire que tous les enfants, les jeunes et les familles en Suisse aient accès, en cas de besoin, à une offre étendue de prestations de base d'aide à l'enfance et à la jeunesse.

Ce sont en premier lieu les cantons et les communes qui sont compétents en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette compétence incombe dans les cantons et dans les communes à différents acteurs. Les dispositions légales qui régissent les prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse varient beaucoup selon les cantons, et sont formalisées et institutionnalisées de multiples manières. Il n'existe pas encore, à l'heure actuelle, de définition commune de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, ni de vue d'ensemble sur les prestations existantes.

Le présent rapport définit, en collaboration avec les cantons et des experts, les prestations de base et les tâches principales d'un système moderne d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Il contribue ainsi à la **clarification des notions centrales** et au **développement d'une conception commune** de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, à l'échelle nationale. C'est la condition pour pouvoir garantir et développer dans tout le pays une organisation de base d'aide à l'enfance et à la jeunesse. La compétence de mettre à disposition des offres, locales ou régionales, de prestations adaptées aux besoins se situe donc au niveau cantonal ou communal.

Le Conseil fédéral entend **soutenir autant que possible les organes compétents au plan cantonal** dans l'accomplissement de leurs tâches dans les domaines de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et des sanctions par les pouvoirs publics. Le Conseil fédéral propose les trois mesures suivantes :

- La Confédération soutient les cantons intéressés dans le développement de leur système d'aide à l'enfance et à la jeunesse (cf. 5.1).
- La Confédération mène à bien les projets de législation fédérale en cours en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse ainsi qu'en matière de sanctions étatiques (cf. 5.2).

- La Confédération soutient, dans le cadre de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ), l'échange d'informations et d'expériences dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ainsi qu'en matière de sanctions étatiques (cf. 5.3).

En outre, la Confédération continuera d'octroyer des aides financières aux organisations qui s'engagent au niveau national pour la prévention de la maltraitance infantile et la sensibilisation aux droits des enfants, et de soutenir les associations faitières des organisations familiales et des activités de jeunesse extrascolaires¹⁸⁵. Au plan fédéral, c'est l'Office fédéral des assurances sociales qui est **l'organisme spécialisé dans les questions de l'enfance et la jeunesse** ; il collabore étroitement avec d'autres offices fédéraux, les cantons et d'autres acteurs.

5.1 Soutien au développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans les cantons intéressés

Pour soutenir l'aide à l'enfance et à la jeunesse, le Conseil fédéral propose aux cantons et aux communes, qui sont prioritairement compétents en la matière, des projets communs pour dresser un état des lieux et promouvoir le développement de cette forme d'aide.

Les objectifs :

- obtenir une meilleure vue d'ensemble dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ;
- mettre en évidence, de façon plus approfondie, les lacunes en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;
- exploiter la diversité des systèmes d'aide à l'enfance et à la jeunesse comme une opportunité d'apprendre les uns des autres (cf. aussi 5.3) ;
- soutenir les cantons dans le développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse.

Le catalogue de prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse tel qu'il est défini au chapitre 4.1.2 doit servir de cadre de référence pour dresser un état des lieux dans les cantons intéressés. Cette vue d'ensemble constituera la base du développement des systèmes d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Il est donc nécessaire d'identifier les lacunes et de définir les besoins d'intervention. Les aspects suivants doivent être pris en compte :

- les dispositions légales en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;
- le paysage des offres et l'accessibilité de chaque prestation ;
- les compétences ;
- les structures de planification et de pilotage ;
- les structures de coordination ;
- le financement ;
- le processus d'assurance qualité.

Tous les organismes compétents au sein du canton, les autorités communales et les principaux acteurs privés doivent être inclus dans l'enquête.

La Confédération entend contribuer aux coûts de l'analyse du paysage des offres en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse, en vertu de l'art. 26 LEEJ. L'objectif de cet article est de « permettre aux cantons de développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse et de combler les lacunes dans l'organisation de celle-ci »¹⁸⁶. Les aides financières allouées à ces projets cantonaux sont fixées par des conventions qui mentionnent nommément les objectifs

¹⁸⁵ Cf. 4.1.5.2 et 4.2.4.

¹⁸⁶ Conseil fédéral (2010c), p. 6244.

communs arrêtés par la Confédération et les cantons ainsi que la participation financière de la Confédération. Il s'agit en l'occurrence de conventions d'une durée de trois ans conclues avec les cantons intéressés et qui règlent la participation de la Confédération, qui se monte en moyenne à 150 000 francs par année. L'objectif, après une phase de préparation, est de conclure un accord chaque année avec quatre cantons, et ce dès 2014. A cet égard, il est exclusivement du ressort des cantons de décider s'ils veulent accepter le soutien financier de la Confédération et s'ils veulent l'utiliser pour l'analyse de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. De même, les cantons qui ont identifié un besoin d'intervention dans le cadre de l'élaboration et du développement de leur politique de l'enfance et de la jeunesse et qui prévoient des mesures afin de développer leur système d'aide peuvent bénéficier des aides financières susmentionnées. Les mesures relatives à l'analyse ou au développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse peuvent également être soutenues si elles font partie d'un train de mesures.

5.2 Projets de législation fédérale en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse et en matière de sanctions

La Confédération met en œuvre divers projets de législation fédérale dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ainsi qu'en matière de sanctions¹⁸⁷. Des projets en cours ont été tirés un certain nombre d'éléments revêtent une grande importance pour le présent rapport :

Modification du code civil (autorité parentale)¹⁸⁸ : Le principe suivant lequel l'autorité parentale doit servir en priorité le bien de l'enfant devrait être explicitement inscrit dans le code civil. Il faudrait également préciser explicitement que l'exercice de la violence est un motif de retrait de l'autorité parentale à l'un ou aux deux parents.

Révision partielle de l'ordonnance sur le placement d'enfants¹⁸⁹ : L'ordonnance doit être révisée afin de corriger quelques graves lacunes du droit existant.

Révision partielle des dispositions spéciales du code pénal suisse (harmonisation des peines)¹⁹⁰ : L'objectif de la révision partielle est de mieux coordonner les peines et de permettre un système de sanctions plus approprié. Il ne serait ainsi plus possible, notamment en cas d'abus sexuel sur un enfant, de prononcer des peines pécuniaires mais uniquement des peines privatives de liberté.

Adaptation du code pénal suisse à l'approbation et à la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels¹⁹¹ : Il s'agit entre autres, dans le domaine de la pédopornographie, de préserver les enfants de moins de 18 ans de la participation à des représentations sexuelles.

Révision de la partie générale du code pénal suisse (modification du système de sanctions)¹⁹² : La modification de loi proposée prévoit notamment que les tribunaux aient à nouveau la possibilité de prononcer des peines privatives de liberté avec ou sans sursis, d'une durée minimale de trois jours (au lieu de simples peines pécuniaires). La peine pécuniaire avec sursis doit également être supprimée.

Loi fédérale pour l'application de l'art. 123b de la Constitution sur l'imprescriptibilité des délits sexuels et pornographiques sur des enfants prépubères¹⁹³ : L'article constitutionnel qui prévoit que la poursuite de délits sexuels et pornographiques sur des enfants pré-

¹⁸⁷ Cf. 4.1.5.1 et 4.2.

¹⁸⁸ Conseil fédéral (2011). Cf. 4.1.5.1.

¹⁸⁹ Cf. 4.1.5.1.

¹⁹⁰ Cf. 4.2.2.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Cf. 4.2.2.

pubères et la sanction pour de tels délits sont imprescriptibles doit être concrétisé par une révision du code pénal.

Ces modifications de dispositions du droit fédéral doivent notamment contribuer à réduire la violence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille.

5.3 Création de structures d'échange et de collaboration

Le Conseil fédéral estime, comme les experts, qu'il faut renforcer l'échange d'informations et d'expériences entre les trois niveaux de l'Etat et les acteurs actifs dans la politique de l'enfance et de la jeunesse et améliorer la coordination horizontale au plan fédéral. La loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ)¹⁹⁴, basée sur la stratégie du Conseil fédéral pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, a posé les bases nécessaires au développement des structures d'échange et de collaboration dans la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Evidemment, les mesures prévues dans la LEEJ s'appliquent également dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse.

5.3.1 Incitation à l'échange d'informations et d'expériences

Le Conseil fédéral estime qu'il est judicieux d'assurer l'échange d'informations et d'expériences dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse à l'échelle nationale par l'intermédiaire des structures d'information et d'échange prévues par la nouvelle loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse. Les résultats des projets de développement des systèmes d'aide à l'enfance et à la jeunesse dans les cantons intéressés (cf. 5.1) peuvent servir de base pour échanger des informations et apprendre les uns des autres. Un échange sur les développements de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans les cantons recèle en outre un grand potentiel pour la politique et la pratique, dans le sens d'un processus d'apprentissage commun.

Il convient d'encourager à cet égard l'échange d'informations et d'expériences entre la Confédération, les cantons et les acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Dans l'esprit d'une collaboration tripartite et pour autant que cela soit nécessaire et utile, les communes seront également intégrées dans le processus de collaboration¹⁹⁵. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) est devenue pour la Confédération l'interlocuteur principal au niveau intercantonal, avec son nouveau service spécialisé dans les questions de l'enfance et de la jeunesse. Du point de vue du Conseil fédéral, il faut également, dans le cadre de cette collaboration, clarifier la question de savoir s'il est utile de créer un comité national de protection de l'enfance, comme le suggère une étude comparative internationale¹⁹⁶.

En outre, il faut inscrire dans les dispositions d'exécution de la LEEJ la recommandation prévoyant que tous les cantons désignent un service compétent et une personne de contact pour les questions de politique de l'enfance et de la jeunesse, qui garantissent de leur côté les échanges avec tous les organismes intéressés au plan cantonal. Les cantons et en particulier la CDAS sont impliqués dans l'élaboration des dispositions d'exécution.

En outre, l'Office fédéral des assurances sociales est chargé de favoriser l'échange d'informations et d'expériences ainsi que la mise en réseau des spécialistes actifs dans les questions de l'enfance et de la jeunesse. Les spécialistes aux niveaux cantonal et communal ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales devraient être impliqués dans cet échange. Il est également nécessaire de poursuivre la collaboration avec la Commis-

¹⁹⁴ Conseil fédéral (2010c), pp. 6217 s. et p. 6219.

¹⁹⁵ Art. 18 LEEJ.

¹⁹⁶ Nett J. et al. (2012, à paraître), cf. aussi 1.3.

sion fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ). Par ailleurs, la Confédération va accroître la mise à disposition d'informations sur les formes de travail qui ont fait leurs preuves (bonnes pratiques), dans l'objectif de développer le professionnalisme et la qualité de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Pour favoriser l'échange d'informations et d'expériences, la Confédération mettra en place une plateforme électronique.

5.3.2 Renforcement de la coordination des services fédéraux compétents

La loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ) charge l'OFAS d'assurer la coordination des mesures des divers services fédéraux dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse (protection, encouragement et participation), en tenant compte des compétences existantes dans ce domaine¹⁹⁷. Cela implique une collaboration des différents départements et offices fédéraux en fonction des thèmes et doit permettre de rendre plus efficaces les processus de décision et de systématiser l'échange d'informations. En tant qu'organe de la Confédération responsable de la politique de l'enfance et de la jeunesse, l'OFAS centralise au plan fédéral les données des offices fédéraux compétents pour chaque aspect particulier et met ces données à disposition, notamment sur la plateforme électronique. Par une mise en réseau active des acteurs impliqués au niveau fédéral, il réunit les conditions pour que les questions d'actualité de ces domaines puissent être discutées entre plusieurs offices ou départements.

5.4 Synthèse

Le Conseil fédéral soumet ce rapport aux Chambres fédérales et propose en même temps le classement du postulat Fehr « Violence au sein de la famille. Protection des enfants et des jeunes » (07.3725).

Conformément au postulat, le Conseil fédéral s'est penché dans le présent rapport sur le phénomène de la violence physique, psychique et sexuelle exercée sur des enfants ou des jeunes au sein de la famille (maltraitance infantile), y compris la négligence. Il a également traité de l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale, en tant que problème distinct. Dans l'analyse des facteurs de risque et de protection concernant l'apparition de ces phénomènes, il s'est basé sur un modèle d'explication pluridimensionnel, qui englobe le contexte socioculturel, socio-économique et le contexte social/familial mais aussi des facteurs individuels. Ces derniers comprennent en l'occurrence également les problèmes d'addiction mentionnés par l'auteur du postulat. En revanche, le Conseil fédéral n'a pas traité le sujet de la violence dans les nouveaux médias dans le cadre de ce rapport. On pourra se référer ici au programme en cours « Jeunes et médias – Programme national de promotion des compétences médias »¹⁹⁸.

Prenant pour base les connaissances sur les causes de la maltraitance infantile et de la négligence au sein de la famille ainsi que de la violence conjugale, le Conseil fédéral a analysé les mesures étatiques dans ce domaine et décrit le besoin d'intervention. Ce faisant, comme le demandait le postulat Fehr, il a tenu compte du fait que les compétences doivent se répartir entre les trois échelons de l'Etat fédéral et d'autres acteurs clés, mais que la protection des enfants et des jeunes relève en premier lieu de la compétence des cantons et des communes.

L'élaboration d'un plan d'action qui englobe tous les niveaux de l'Etat et couvrant l'ensemble de la Suisse, comme le demande le postulat Fehr, suppose toutefois qu'il y ait une conception commune, des notions communes ainsi qu'une vue d'ensemble sur les mesures exis-

¹⁹⁷ Art. 20 LEEJ.

¹⁹⁸ Office fédéral des assurances sociales (2010b) ; voir aussi http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00071/index.html?lang=fr (consulté le 7.11.2011).

tantes en Suisse. Il y a un besoin fondamental d'agir sur ces plans, dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Le Conseil fédéral juge essentiels l'état des lieux et le développement des systèmes d'aide à l'enfance et à la jeunesse dans les cantons intéressés, tels qu'ils sont présentés dans le présent rapport, ainsi que la création de structures d'échange et de collaboration au plan intercantonal ou national ; ces données permettront de prévenir et de combattre la maltraitance infantile et la négligence au sein de la famille ainsi que l'exposition des enfants et des jeunes à la violence conjugale. Des démarches concrètes en ce qui concerne le renforcement de la coordination au plan national, souhaité de toutes parts depuis des années, ont déjà été entreprises. D'une part, le secteur spécialisé dans les questions de l'enfance et de la jeunesse de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) existe depuis mi-2011. Il est compétent pour les questions relatives à la promotion de l'enfance et de la jeunesse ainsi qu'à l'aide à l'enfance et à la jeunesse. D'autre part, la nouvelle loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ) permettra d'encourager à l'avenir de façon constante l'échange d'informations et d'expériences entre les trois niveaux de l'Etat et les autres acteurs du domaine et d'améliorer la coordination au plan fédéral.

En s'inspirant des exigences du postulat Fehr, le Conseil fédéral a choisi l'approche la plus large possible des phénomènes qui sont au centre de ce rapport, en impliquant tous les champs politiques qui peuvent contribuer à diminuer la violence au sein de la famille. Vu la complexité du sujet, il a fallu toutefois fixer certaines limites. Pour l'élaboration des mesures, le Conseil fédéral a donc décidé de se limiter au domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict ainsi qu'au domaine des sanctions étatiques et de la protection immédiate contre la violence. Etant donné la grande variété des facteurs de risque et de protection, il est bien entendu que d'autres champs politiques doivent également être sollicités et s'engager de façon générale dans l'amélioration des conditions de vie socio-économiques et sociales de tous les enfants, jeunes et familles.

Le programme national pour la protection de l'enfant dans le cadre d'un partenariat public-privé, tel qu'il figurait dans la réponse du Conseil fédéral, ne peut toutefois être réalisé sous la forme initialement prévue. Lors de la consultation, les cantons ont refusé qu'un tel programme soit piloté et exécuté par une association privée. La protection des enfants et des jeunes doit selon eux relever de la responsabilité publique. C'est pourquoi l'association PPP (partenariat public-privé) s'est distanciée de la réalisation d'un programme national et va plutôt soutenir des projets particuliers prometteurs dans le domaine de la protection de l'enfance¹⁹⁹.

5.5 Suite de la démarche

Par l'adoption du présent rapport, le Conseil fédéral charge le Département fédéral de l'intérieur de mettre en œuvre les mesures relevant de sa compétence. Il établit en outre que les divers projets de législation fédérale en cours et planifiés relèvent de la compétence du Département fédéral de justice et police. Les différentes mesures sont récapitulées dans le tableau suivant :

Mesure	Département (Office) compétent
Soutien aux cantons intéressés dans l'analyse et le développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (financement incitatif dans le cadre de l'art. 26 LEEJ)	DFI (OFAS)

¹⁹⁹ Cf. également 1.3.

<p>Projets de législation fédérale en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse et de sanctions étatiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modification du code civil (autorité parentale) : mention explicite de l'exercice de la violence comme motif de retrait de l'autorité parentale à l'un ou aux deux parents • Révision partielle de l'ordonnance sur le placement d'enfants (correction des graves lacunes du droit en vigueur) • Révision partielle des dispositions spéciales du code pénal suisse (harmonisation des peines) • Adaptation du code pénal suisse à l'approbation et à la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels • Révision de la partie générale du code pénal suisse (modification du système de sanctions) • Loi fédérale pour l'application de l'art. 123b de la Constitution sur l'imprescriptibilité des délits sexuels et pornographiques sur des enfants prépubères 	DFJP (OFJ)
<p>Création de structures d'échange et de collaboration dans la politique de l'enfance et de la jeunesse (y compris dans l'aide à l'enfance et à la jeunesse)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promotion de l'échange d'informations et d'expériences entre la Confédération et les cantons • Renforcement de la coordination des services fédéraux compétents 	DFI (OFAS)

Le Conseil fédéral confie en particulier au DFI (OFAS) le mandat de présenter un rapport intermédiaire sur l'état de la situation et les résultats du projet portant sur l'état des lieux et le développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans les cantons intéressés. Ce rapport doit être soumis au Conseil fédéral quatre ans après l'entrée en vigueur de la disposition correspondante de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ). Les cantons doivent être impliqués dans l'élaboration du rapport.

5.6 Conséquences financières pour la Confédération et les cantons

Le Conseil fédéral entend mettre en œuvre les mesures décrites dans le rapport dans le cadre des moyens mis à disposition dans le budget et le plan financier de la Confédération. Cela signifie que les mesures prévues dans le rapport n'entraîneront aucun coût supplémentaire pour la Confédération.

Les coûts du soutien des cantons intéressés lors de l'état des lieux et du développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse sont pris en charge par les aides financières aux programmes cantonaux, conformément à l'art. 26 LEEJ. Le droit à cet encouragement fédéral crée pour les cantons une charge financière supplémentaire, dans la mesure où les aides de la Confédération sont limitées à la moitié (50 %) des dépenses.

Bibliographie

- Armbruster M. M. / Bartels V. (2005). Kooperation der verschiedenen Dienste bei Kindesmisshandlung, -vernachlässigung und sexuellem Missbrauch. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](#), Göttingen.
- Averdijk, M. K. / Müller-Johnson / M. Eisner (2012). Sexual Victimization of Children and Adolescents in Switzerland (Final Report for the UBS Optimus Foundation). Zurich: UBS Optimus Foundation. Concept, méthodologie et collecte des données : Ulrich Schnyder / Meichun Mohler-Kuo / Markus Landolt / Thomas Maier (Université de Zurich).
- Bender D. / Lösel F. (2005). Misshandlung von Kindern: Risikofaktoren und Schutzfaktoren. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](#), Göttingen.
- Bender D. / Lösel F. (2004). Risikofaktoren, Schutzfaktoren und Resilienz bei Misshandlung und Vernachlässigung. In: Egle U.T. / Hoffmann S.O. / Joraschky P. (Hrsg.). Sexueller Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung. S. 85-104. Stuttgart, New York: Schattauer.
- Büchler A. (2010). Arrangement des contacts parents/enfants en cas de séparation à la suite de violences domestiques : aspects relevant du droit civil. Expertise. Sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG. Service de lutte contre la violence SLV.
- Bundesamt für Gesundheit (2007). Frauenarmut, Arbeit und Gesundheit. Ein Praxis-Handbuch. Bern.
- Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (Hg.) (2009): Familie - kein Platz für Gewalt! (?). 20 Jahre gesetzliches Gewaltverbot in Österreich. Vergleichende Untersuchung Österreich – Deutschland – Schweden – Frankreich – Spanien.
- Claussen, A.H. / Crittenden, P.M. (1991). Physical and psychological maltreatment. Relations among types of maltreatment. In: Child Abuse and Neglect, 5, 5-8.
- Comité des droits de l'enfant (2011). Observation générale n° 13 (2011). Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence.
- Conseil de l'Europe (2009). Une stratégie intégrée contre la violence. Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence. Recommandation CM/Rec(2009) 10.
- Conseil fédéral (2011). Message du 16 novembre 2011 concernant une modification du Code civil suisse (Autorité parentale). FF **2011** 8315.
- Conseil fédéral (2010a). Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral à l'intention des Chambres fédérales en exécution des motions 06.3445 Fritz Schiesser « L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat » du 25 septembre 2006, transmise sous forme de mandat d'examen le 11 mars 2008, et 06.3765 Groupe socialiste « Plan d'action pour l'intégration » du 19 décembre 2006, transmise le 2 juin 2008.
- Conseil fédéral (2010b). Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté. Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006.
- Conseil fédéral (2010c). Message du 17 septembre 2010 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ), FF **2010** 6197.

Conseil fédéral (2009a). La violence dans les relations de couple – Ses causes et les mesures prises en Suisse. Berne : BFEG. En réponse au postulat Doris Stump (05.3694) du 7 octobre 2005.

Conseil fédéral (2009b). Les jeunes et la violence – Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Leuthard (03.3298) du 17 juin 2003, Amherd (06.3646) du 6 décembre 2006 et Galladé (07.3665) du 4 octobre 2007. Berne : OFAS.

Conseil fédéral (2008). Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Janiak (00.3469) du 27 septembre 2000, Wyss (00.3400) du 23 juin 2000 et Wyss (01.3350) du 21 juin 2001. Berne : OFAS.

Conseil fédéral (2006). Message du 10 mars 2006 relatif à l'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. FF **2006** 3241 3261.

Conseil fédéral (1996). Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF **1997** I 347 .

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

Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, RS **0.107**.

Deegener G. (2005). Formen und Häufigkeiten der Kindesmisshandlung. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](http://www.hogrefe-verlag.com), Göttingen.

Deutsches Jugendinstitut DJI (2010). Thema 2010/05: Kindesvernachlässigung - ein unterschätztes Risiko? <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=994&Jump1=LINKS&Jump2=20>

Deutsches Jugendinstitut DJI (2006). Thema 2006/03: Kindesvernachlässigung: früh erkennen - früh helfen! <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=556&Jump1=LINKS&Jump2=20>

Dlugosch S. (2010). Mittendrin oder nur dabei? Miterleben häuslicher Gewalt in der Kindheit und seine Folgen für die Identitätsentwicklung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Egger, Th. / Schär Moser M. (2008). La violence dans les relations de couple. Ses causes et les mesures prises en Suisse. Sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Berne : BFEG.

Egger Theres (2008). Travail de consultation et programmes de lutte contre la violence destinés aux auteur-e-s de violences conjugales en Suisse. Etat des lieux des institutions et de leur travail. Publié par Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Berne : BFEG.

Eisner M. / Ribeaud D. / Locher R. (2008). Prävention von Jugendgewalt. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV. Bern: BSV.

Engfer A. (2000). Gewalt gegen Kinder in der Familie. In: Egle U.T. / Hoffmann S.O. / Joraschky P. (Hrsg.). Sexueller Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung. S. 23-39. Stuttgart, New York: Schattauer.

Fondation suisse pour la protection de l'enfant (2009, I-V). Proposition en vue d'un Programme national pour la protection de l'enfant PNE 2010 – 2020. Rapport final. Parties I à V. Berne.

Fuhrer, U. (2007). Erziehungskompetenz : Was Eltern und Familien stark macht, Bern.

- Fürniss T. (2005). Geschichtlicher Abriss zur Kindesmisshandlung und Kinderschutzarbeit. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](#), Göttingen.
- Gilbert N. / Parton N. / Skivenes M. (ed.) (2011). Child Protection Systems: International Trends and Orientations. New York / Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert N. (ed.) (1997). Combating Child Abuse. In: International Perspectives and Trends, New York and Oxford, Oxford University Press.
- Groupe de travail Enfance maltraitée (1992). Enfance maltraitée en Suisse. Rapport final présenté au Chef du Département fédéral de l'intérieur. Berne. 93.034, FF **1995** IV 1
- Gugel G. (2006). Gewalt und Gewaltprävention. Grundfragen, Grundlagen, Ansätze und Handlungsfelder von Gewaltprävention und ihre Bedeutung für Entwicklungszusammenarbeit. Institut für Friedenspädagogik Tübingen e. V, 2006.
- Imbusch P. (2002). Der Gewaltbegriff. In: Heitmeyer, W., Hagan, J. (Hrsg.). Internationales Handbuch der Gewaltforschung. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, S. 26-57.
- Jud A. (2008). Gefährdung der kindlichen Entwicklung. In: Voll P. / Jud A. / Mey E. / Häfeli Ch. / Stettler M. (2008). Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis. Interact, Luzern.
- Kanton Basel-Landschaft (2010). Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Kanton Basel-Landschaft / Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit. Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft: Bestandesaufnahme und Entwicklungsperspektiven. Entwurf für das Konsultationsverfahren. Ergebnisse des Projekts „Konzept Jugendhilfe Basel-Landschaft“. Verabschiedet von der Projektgruppe am 16.09.2010. Regierungsratsbeschluss zur Durchführung des Konsultationsverfahrens vom 25. Januar 2011; Frist zur Einreichung der Stellungnahmen: 26. April 2011.
- Killias M. / Simoni M. / De Puy J. (2005). Violence experienced by women in Switzerland over their lifespan. Results of the International Violence against Women Survey (IVAWS). Bern.
- Kinderschutzzentrum Berlin (2009). Kindeswohlgefährdung. Erkennen und Helfen. Berlin.
- Kindler H. (2006). Partnergewalt und Beeinträchtigungen kindlicher Entwicklung: Ein Forschungsüberblick. In: Kavemann B. / Kreyssig U. (Hrsg.). Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kreyssig U. (2006). Interinstitutionelle Kooperation – mühsam, aber erfolgreich. In: Kavemann B. / Kreyssig U. (Hrsg.). Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Lips U. (2011). Maltraitance infantile – protection de l'enfant. Guide concernant la détection précoce et la façon de procéder dans un cabinet médical. Fondation suisse pour la protection de l'enfant : Berne.
- Lonne B. / Parton N. / Thomson J. / Harries M. (2008). Reforming child protection. London, Sage.
- Menegale S. / Stern S. (2010). Accueil extrafamilial de la prime enfance: situation dans les cantons. Analyse des données de la plate-forme d'information du SECO et de l'OFAS «Conciliation travail-famille: mesures cantonales et communales». Rapport final du 10 décembre 2010.
- Moggi F. (2005). Folgen von Kindesmisshandlung: Ein Überblick. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](#), Göttingen.
- Nett J. et al. (2012, à paraître). Child Protection Systems: An International Comparison of Good Practice.

Nowara S. (2005). Das Münchhausen-by-proxy-Syndrom. In: Deegener G. / Körner W. (Hrsg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. [Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG](#), Göttingen.

Office fédéral de la santé publique / Département de psychologie de l'Université de Fribourg (éd.) (2005). Avant qu'il ne soit trop tard... Nouvelle orientation de la prévention. Un soutien efficace aux communes. Berne et Fribourg.

Office fédéral des assurances sociales (2010a). Programme national de prévention Jeunes et violence. Berne : OFAS. Adopté par le Conseil fédéral le 11 juin 2010.

Office fédéral des assurances sociales (2010b). Programme national Protection de la jeunesse face aux médias et compétences médiatiques. Berne : OFAS. Adopté par le Conseil fédéral le 11 juin 2010.

Office fédéral des assurances sociales (2005). Violence envers les enfants – Concept pour une prévention globale. Berne : OFAS.

Organisation mondiale de la santé (2002). Rapport mondial sur la violence et la santé. Genève : OMS.

Paul St. / Dietrich P. S. (2006). Expertise A: Genese, Formen und Folgen „Hochstrittiger Elternschaft“ – Nationaler und internationaler Forschungsstand. Deutsches Jugendinstitut.

Pfeiffer Chr. / Wetzels P. / Enzmann D. (1999). Innerfamiliäre Gewalt gegen Kinder und Jugendliche und ihre Auswirkungen. Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e. V. Hannover 1999.

Piller E. / Schnurr St. (2006). Zum Umgang mit „Problemjugendlichen“ in der Schweiz. In: Sander, Uwe / Witte M. (Hg.). Erziehungsresistent? - „Problemjugendliche“ als besondere Herausforderung für die Jugendhilfe. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren. S. 93-120.

Piller E. (2003). Struktur und Organisation der Jugendhilfe in der Schweiz: Eine Analyse der Angebote und Angebotsstrukturen des Jugendschutzes und der Jugendhilfe in den Kantonen der Schweiz.

PPP-Programme national pour la protection de l'enfant (2010). Rapport sur les résultats de la consultation. Programme national pour la protection de l'enfant 2010-2020. Mars 2010. http://www.ppp-protection-enfance.ch/consultation/index_f.html

Reinhold Cl. / Kindler H. (2006). Was ist über familiäre Kontexte, in denen Gefährdungen auftreten, bekannt? In: Kindler, H., Lillig, S., Blüml, H., Meysen, T. & Werner, A. (Hg.). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienste (ASD), München: Deutsches Jugendinstitut e.V., Kapitel 19.

Réseau suisse des droits de l'enfant (2009). Deuxième rapport des ONG au Comité des droits de l'enfant. Morges : Neoprint.

Robert Koch-Institut (2008). Gesundheitsberichtserstattung des Bundes. Heft 42: Gesundheitliche Folgen von Gewalt unter besonderer Berücksichtigung von häuslicher Gewalt gegen Frauen. http://www.gbe-bund.de/gbe10/ergebnisse.prc_pruef_verweise?p_uid=gast&p_aid=81346680&p_fid=11690&p_ftyp=TXT&p_pspkz=D&p_sspkz=&p_wsp=&p_vtrau=4&p_hlp_nr=&sprache=D&p_sprachkz=D&p_lfd_nr=44&p_news=&p_modus=2&p_window=&p_janein=J#Kap2.2

Robert Koch-Institut (2007). Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gesundheit in Deutschland. Berlin. http://edoc.rki.de/documents/rki_fv/reIXEvoVYRBk/PDF/29CTdE8YupMbw75.pdf

Schöbi D. / Perrez M. (2004). Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse des Bestrafungsverhaltens von Erziehungsberechtigten 1990 und 2004. Fribourg: Universität Fribourg.

Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie - Fachgruppe Kinderschutz der schweizerischen Kinderkliniken (2011). Deutliche Zunahme von Kinderschutzfällen an Schweizer Kinderkliniken! Medienmitteilung vom 26.05.2011.

Schweizerische Gesellschaft für Pädiatrie - Fachgruppe Kinderschutz der schweizerischen Kinderkliniken (2010). Nationale Kinderschutzstatistik der Schweizerischen Kinderkliniken 2010: Pilotstudie. In: Schweizerische Ärztezeitung 2010;91: 21, S. 803.

Seith C. (2006). Enfants et violence domestique: que doivent faire les autorités et les services spécialisés? In : Sécurité sociale CHSS 5/2006, pp. 249 à 254.

Seus-Seberich E. (2006). Welche Rolle spielt soziale Benachteiligung in Bezug auf Kindeswohlgefährdung? In: Kindler H. / Lillig S. / Blüml H. / Meysen T. & Werner A. (Hg.). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienste (ASD), München: Deutsches Jugendinstitut e.V., Kapitel 21.

Sturzbecher D. / Dietrich P. S. (2007). Risiko- und Schutzfaktoren in der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. In: Kindesmisshandlung und –vernachlässigung. Interdisziplinäre Fachzeitschrift der Deutschen Gesellschaft gegen Kindesmisshandlung und –vernachlässigung. Themenheft: Resilienz, Ressourcen, Schutzfaktoren – Kinder, Eltern und Familien stärken. Jahrgang 10, Heft 1, 2007.

Wider D. (2010). Ein Gesetz ist nur so gut wie seine AnwenderInnen. Behördenorganisation im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht: Was die Kantone wie umsetzen können. In: SozialAktuell 4/2010, S. 19-22.

Wolff R. (2007). Demokratische Kinderschutzarbeit - zwischen Risiko und Gefahr. In: Forum Erziehungshilfen, 13. Jg/ H. 3 2007, S. 132-139.

Wustmann, C. / Simoni H. (2010). Frühkindliche Bildung und Resilienz. In Stamm M. & Edelmann D. (Hrsg.), Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Was kann die Schweiz lernen? Zürich: Rüegger, 119-136.

Ziegenhain U. (2001). Kindesvernachlässigung aus bindungstheoretischer Sicht. In: Deutsches Jugendinstitut e.V. (Hrsg.). Informationszentrum Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung. Nr. 2/2001. <http://www.dji.de/bibs/ikknachrichten2.pdf>

Ziegenhain U. / Schöllhorn, A. / Künstler A. K. / Hofer A. / König C. / Fegert, J. M. (2010). [Werkbuch Vernetzung. Chancen und Stolpersteine interdisziplinärer Kooperation.](#) Herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH), Süddeutsche Verlagsgesellschaft Ulm.

Ziegenhain U. / Fegert J. M. (2009). Zur Einführung: Frühe und präventive Hilfen für Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern. In: Meysen Th. / Schönecker L. / Kindler H. (Hrsg.). Frühe Hilfen im Kinderschutz. Rechtliche Rahmenbedingungen und Risikodiagnostik in der Kooperation von Gesundheits- und Jugendhilfe. Weinheim und München: Juventa, S. 11-22.

Annexes

Annexe 1 : Postulat Fehr (07.3725)

07.3725

Postulat Fehr Jacqueline

Violence au sein de la famille. Protection des enfants et des jeunes

Texte déposé le 5 octobre 2007

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un plan d'action qui comprendra des mesures visant à mieux protéger les enfants contre les actes de violence au sein de la famille.

Cosignataires

Allemann, Aubert, Banga, Berberat, Carobbio Guscetti, Dormond Béguelin, Fässler, Galladé, Graf-Litscher, Heim, Hofmann, Hubmann, Leutenegger Oberholzer, Marty Kälin, Maury Pasquier, Nordmann, Pedrina, Rechsteiner-Basel, Rossini, Roth-Bernasconi, Savary, Sommaruga Carlo, Stöckli, Stump, Thanei, Vermot-Mangold, Widmer, Wyss Ursula (28)

Développement

Selon des chiffres récents publiés en Allemagne, 37 pour cent des femmes seraient victimes d'actes de violence au moins une fois dans leur vie et une femme sur sept subirait des violences graves d'ordre sexuel. Des enfants et des jeunes seraient témoins de ces actes dans 60 pour cent des cas. La situation n'est sans doute pas très différente en Suisse.

Les enfants et les jeunes sont parfois indirectement touchés (par ex. lorsqu'ils tentent de défendre leur mère), mais ils sont également souvent les victimes directes d'actes de violence. La violence au sein de la famille a de multiples visages. Ainsi, de nombreux milieux admettent encore les coups comme mesure éducative. D'autres formes de violence sont le rabaissement et l'humiliation, qui sont souvent le fait de parents incompetents. Les enfants sont en outre confrontés à de nouveaux types de violence, par exemple lorsqu'ils sont amenés, dans le cadre du cercle familial, à regarder des films contenant des scènes violentes ou de nature pornographique. Enfin, il est à noter que les dépendances au sein d'une famille augmentent sensiblement les risques de violence.

La lutte contre la violence dans la famille relève en premier lieu des cantons. L'exemple allemand permet toutefois de penser qu'un plan d'action commun coordonnant les tâches des communes, des cantons et de la Confédération serait nettement plus efficace pour lutter contre ce problème (cf. « Aktionsplan des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend » : <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/gleichstellung,did=101002.html>).

Le plan d'action du Conseil fédéral sera conçu de telle sorte que chacun puisse identifier facilement les mesures qu'il peut appliquer pour endiguer la violence au sein des familles. Les destinataires du plan d'action seront essentiellement les services étatiques communaux, cantonaux et fédéraux, mais aussi les organisations spécialisées et les prestataires de services (conseil, etc.). Des mesures devront être prévues dans tous les domaines politiques, en particulier dans ceux du droit des enfants, du droit de la famille, de l'éducation, de la politique familiale, de l'égalité, de l'intégration, de la sécurité et de la dépendance

Avis du Conseil fédéral du 07.12.2007

Le Conseil fédéral accorde une grande attention à la problématique de la violence envers les enfants. Il entend poursuivre ses activités de prévention des maltraitances infantiles en

soutenant notamment des projets ou des associations actives dans ce domaine ou dans celui de la formation des parents.

Le Conseil fédéral rappelle que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a publié fin 2005 un rapport d'experts intitulé « Concept pour une prévention globale de la violence envers les enfants »

(http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=fr) qui présente toute une série de recommandations s'adressant tant à la Confédération, aux cantons et aux communes qu'aux parents ou aux milieux associatifs et professionnels concernés

Par ailleurs, un rapport sur les causes de la violence domestique, qui a également des conséquences négatives pour les enfants, est en cours d'élaboration au Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes en réponse au postulat Stump 05.3694. Ce rapport, dont l'adoption par le Conseil fédéral est prévue pour le deuxième semestre de 2008, présentera une synthèse des causes possibles de la violence dans les couples de même qu'un état des lieux et une appréciation des mesures prises ces dernières années dans notre pays.

Le Conseil fédéral estime que des progrès restent à accomplir en matière de lutte et de prévention des différentes formes de violences envers les enfants. Il souligne que des travaux préparatoires et conceptuels sont en cours à l'OFAS pour la mise en œuvre opérationnelle d'un programme national de protection de l'enfance dès 2009, dans le cadre d'un partenariat public-privé. Ce programme, impliquant les principaux acteurs en la matière, devrait permettre la coordination, la promotion et la réalisation de mesures et de projets concrets et ciblés allant dans le sens des demandes formulées dans le présent postulat.

Proposition du Conseil fédéral du 07.12.2007

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

Annexe 2 : Instances et personnes impliquées dans l'élaboration du rapport

Composition du groupe de travail

Délégués de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

- Stefan Blülle, autorité cantonale de tutelle BS, division Protection de l'enfance et de la jeunesse, (CDAS)
- Nicole Gysin, cheffe adjointe du Service des affaires intérieures, CdC
- Ottilie Mattmann-Arnold, conseillère juridique au Secrétariat général de la CDIP
- Hansjörg Vogel, chef du Service des questions de société LU, représentant de la Conférence des délégués à l'intégration (CDI)
- Florian Walser, chef de la police criminelle FR
- Diana Wider, secrétaire générale de la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)

Conférence suisse des responsables cantonaux de la protection de l'enfance et de la jeunesse

- Stéphane Quéru, chef du Service de l'enfance et de la jeunesse, Fribourg

Services fédéraux

- Irene Huber Bohnet, Service de lutte contre la violence, BFEJ
- Judith Wyder, domaine de direction Droit privé, OFJ
- Mme Christine Hauri, domaine de direction Droit pénal, OFJ
- Brigitte Naef, domaine de direction Immigration et intégration, division Intégration, ODM
- Pierre-Yves Dubois, Affaires juridiques, ODM
- Markus Jann, chef de la section Drogues, OFSP

Commissions fédérales

- CFEJ : Marie-Claire Meienberg, cheffe de l'équipe d'intervention du centre de prévention de la violence, Zurich
- COFF : Prof. Andrea Lanfranchi, Haute école intercantonale de pédagogie curative, Zurich

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

- Ludwig Gärtner, chef du domaine Famille, générations et société
- Muriel Langenberger, cheffe du secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse
- Manuela Krasniqi, cheffe de projet

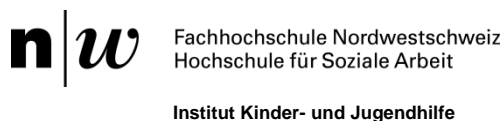
ONG impliquées

- Fondation suisse pour la protection de l'enfant : Kathie Wiederkehr, directrice
- Réseau suisse des droits de l'enfant : Michael Marugg, directeur
- Pro Familia Suisse : Lucrezia Meier-Schatz, directrice
- Pro Juventute : Matthias Vatter, chef Public Affairs
- Comité suisse pour l'UNICEF : Elsbeth Müller, directrice

Mandat externe (élaboration du catalogue de prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse)

- Prof. Stefan Schnurr, directeur de l'Institut d'aide à l'enfance et à la jeunesse de la Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, Haute école de travail social.

Annexe 3 : Rapport de Schnurr St. (2012). Aide à l'enfance et à la jeunesse : prestations de base



Aide à l'enfance et à la jeunesse : prestations de base

Etude réalisée sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales pour le groupe de projet chargé de répondre au postulat Fehr (07.3725)

11 janvier 2012

Stefan Schnurr

Institut d'aide à l'enfance et à la jeunesse

Thiersteinallee 57
4053 Bâle

T +41 61 337 27 83
F +41 61 337 27 95

stefan.schnurr@fhnw.ch
www.fhnw.ch

Sommaire

1	AIDE À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE	70
2	LES PRESTATIONS DE BASE DE L'AIDE À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE	72
2.1	Encouragement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille	73
2.1.1	Animation enfance et jeunesse	73
2.1.2	Accueil extrafamilial et parascolaire	75
2.1.3	Formation des parents	76
2.2	Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de difficultés	77
2.2.1	Conseil et soutien aux enfants et aux jeunes	78
2.2.2	Travail social en milieu scolaire.....	79
2.2.3	Conseil et soutien aux parents	80
2.3	Aides complémentaires à l'éducation	83
2.3.1	Accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie.....	83
2.3.2	Placement en institution	84
2.3.3	Placement en famille d'accueil	87
2.4	Analyse de situations.....	88
2.5	Gestion par cas	92
3	ACCES AUX PRESTATIONS DE L'AIDE A L'ENFANCE ET A LA JEUNESSE.....	94
4	LES BASES LEGALES DE L'AIDE A L'ENFANCE ET A LA JEUNESSE.....	96
4.1	Lois fédérales.....	96
4.1.1	Constitution fédérale	96
4.1.2	Code civil suisse.....	96
4.1.3	Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)	98
4.1.4	Loi sur l'aide aux victimes	99
4.1.5	Ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant	99
4.1.6	Loi fédérale sur l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires (loi sur les activités de jeunesse, LAJ).....	100
4.1.7	Loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ)	100
4.2	Lois cantonales	101
5	BIBLIOGRAPHIE	105

1 Aide à l'enfance et à la jeunesse

L'aide à l'enfance et à la jeunesse, un domaine d'action de l'Etat providence

On entend par « aide à l'enfance et à la jeunesse » le domaine d'action créé par les Etats providence modernes afin d'aménager, en plus de l'école (ou des institutions d'éducation formelle et de formation professionnelle) et des prestations privées fournies par les familles et les systèmes de parenté, les conditions sociales du développement des enfants et des jeunes. Comme dans d'autres secteurs de l'Etat providence, on observe une convergence d'initiatives privées (telles que fondations et organisations non gouvernementales) et d'actions des Eglises et de l'Etat. Ces trois types d'interventions constituent aujourd'hui la trame d'un réseau d'organisations et d'institutions privées et publiques. En Suisse, la première phase de création de ces structures correspond aux années 1890 à 1930 ; l'une des grandes étapes dans la mise en place de structures d'aide à l'enfance et à la jeunesse gérées par les pouvoirs publics (officielles) a été la création en 1908, à la Ville de Zurich, du premier office de tutelle de Suisse (Wilhelm 2005, p. 111 s.). Depuis, les prestations destinées aux enfants, aux jeunes et à leur famille n'ont cessé de se diversifier (Piller/Schnurr 2006).

Les prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse englobent aujourd'hui un large spectre de mesures, que l'on peut subdiviser en trois catégories :

- (1) *encouragement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille* (animation enfance et jeunesse ; accueil extrafamilial et parascolaire ; formation des parents) ;
- (2) *conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de difficultés* (conseil et soutien aux parents, conseil et soutien aux enfants et aux jeunes ; travail social en milieu scolaire ; conseil en situation de crise) ;
- (3) *aides complémentaires à l'éducation et à la maîtrise des difficultés de la vie* (accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie ; placement en institution ; familles d'accueil).

Les prestations peuvent être regroupées en fonction de différents critères. Le classement retenu ici ne dépend ni du type ni de la gravité des problèmes auxquels elles répondent, mais de l'intensité avec laquelle elles interviennent dans la situation de vie présente. Elles peuvent avoir, selon leur profil, plutôt une fonction d'encouragement, de conseil, de soutien ou de compensation, tout en répondant à des problèmes très semblables. Non seulement les enfants, les jeunes et leur famille sont plus ou moins touchés par les problèmes et les défis structurels ou caractéristiques qui se posent durant la croissance et dans la vie familiale, mais les ressources auxquelles ils peuvent faire appel pour en venir à bout sont elles aussi très diverses. De ce fait, les besoins qui en découlent varient aussi fortement. L'efficacité d'une prestation dépend en outre de la mesure dans laquelle elle répond de manière précise et appropriée au cas concerné. Il est donc judicieux qu'un système d'aide à l'enfance et à la jeunesse dispose d'une large palette de prestations pouvant être coordonnées par des professionnels expérimentés et bien formés aux besoins et au cadre de vie individuels de leur clientèle.

A propos de la notion d'aide à l'enfance et à la jeunesse

« Aide à l'enfance et à la jeunesse » est une des nombreuses expressions utilisées pour désigner les offres, les prestations et les interventions qui s'adressent en premier lieu aux enfants, aux jeunes et à leur famille et qui sont fournies sous la responsabilité publique. Parmi les autres notions relevant de ce champ sémantique, citons par exemple « politique de l'enfance et de la jeunesse », « encouragement de l'enfance et de la jeunesse », « animation jeunesse », « aide sociale à l'enfance », « services de l'enfance et de la jeunesse », etc. L'étude des notions employées en Allemagne, en Autriche et en Suisse alémanique dans le domaine défini ci-dessus montre que les idées directrices diffèrent selon les pays.

Allemagne : la notion de base est *Kinder- und Jugendhilfe* (Aide à l'enfance et à la jeunesse). La base légale est une loi fédérale (*Kinder- und Jugendhilfegesetz*, 1990 ; dernière modification en 2005) qui définit les divers types de prestations, les obligations étatiques et les droits individuels²⁰⁰.

Autriche : la notion de base est *Jugendwohlfahrt* (bien-être de la jeunesse). Comme pour l'Allemagne, la loi fédérale (*Jugendwohlfahrtsgesetz*, 1989) définit les tâches publiques, les types de prestations et les obligations étatiques²⁰¹.

Suisse : dans la version allemande du code civil, le mot *Jugendhilfe* est employé dans deux articles. Le premier est l'art. 302 : « *Die Eltern haben das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen. Sie haben dem Kind, insbesondere auch dem körperlich oder geistig gebrechlichen, eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen soweit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen. Zu diesem Zweck sollen sie in geeigneter Weise mit der Schule und, wo es die Umstände erfordern, mit der öffentlichen und gemeinnützigen Jugendhilfe zusammenarbeiten.* » (« Les père et mère sont tenus d'élever l'enfant selon leurs facultés et leurs moyens et ils ont le devoir de favoriser et de protéger son développement corporel, intellectuel et moral. Ils doivent donner à l'enfant, en particulier à celui qui est atteint de déficiences physiques ou mentales, une formation générale et professionnelle appropriée, correspondant autant que possible à ses goûts et à ses aptitudes. A cet effet, ils doivent collaborer de façon appropriée avec l'école et, lorsque les circonstances l'exigent, avec les institutions publiques et d'utilité publique de protection de la jeunesse. »). *Jugendhilfe* désigne donc ici l'ensemble des offres et des services publics et d'intérêt public destinés aux enfants, aux jeunes et à leur famille. A l'art. 317 CC, *Jugendhilfe* est également un terme générique : « *Die Kantone sichern durch geeignete Vorschriften die zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und Stellen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kinderschutzes, des Jugendstrafrechts und der übrigen Jugendhilfe* » (« Les cantons assurent, par des dispositions appropriées, une collaboration efficace des autorités et services chargés des mesures de droit civil pour la protection de l'enfance, du droit pénal des mineurs et d'autres formes d'aide à la jeunesse. »).

Parmi les expressions employées en Suisse alémanique dans les lois et les ordonnances cantonales (May/Wiesli 2009, pp. 115 ss.) qui règlent le domaine d'action défini plus haut, *Jugendhilfe* est le terme le plus employé : *Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe* (BL, 2007) ; *Jugendhilfegesetz* (BS, 1984) ; *Gesetz über die Jugendhilfe und Koordination durch die Kanto-*

²⁰⁰ Pour plus de détails, voir la version allemande du rapport.

²⁰¹ Id.

nale Jugendkommission (BE, 1994) ; Gesetz über die Jugendhilfe (OW, 1973) ; Verordnung über die Zusammenarbeit in der Jugendpolitik und Jugendhilfe (SH, 2007) ; Jugendhilfegesetz (ZH, 1984) ; le projet actuel de révision de cette loi dans le canton de Zurich porte le titre de *Kinder- und Jugendhilfegesetz* (2011). Dans leur version allemande, les lois des cantons du Valais (2000) et de Fribourg (2006) sont dénommées *Jugendgesetz ; Jugendhilfe* y est remplacé par *Jugendpolitik* ; cette « politique de l'enfance et de la jeunesse » a un rôle de terme générique qui regroupe deux aspects, l'encouragement de la jeunesse (*Jugendförderung*) et la protection de l'enfance et de la jeunesse (*Jugendschutz* [FR], *Kinder- und Jugendschutz* [VS]).

Dans la version française du code civil, on trouve à l'art. 302 comme terme générique « protection de la jeunesse », tandis qu'à l'art. 317 on parle « d'autres formes d'aide à la jeunesse ». Les lois et ordonnances cantonales des cantons francophones s'intitulent : Loi sur l'enfance et la jeunesse (FR, 2006) ; Loi sur l'office de la jeunesse (GE) ; Loi sur la politique de la jeunesse (JU, 2006) ; Loi sur la protection des mineurs (VD, 2004) ; Loi sur le soutien aux activités de la jeunesse (VD, 2010) et Loi en faveur de la jeunesse (VS, 2000).

Dans la version italienne du code civil, on trouve comme terme générique, aux art. 302 et 317, « *l'aiuto alla gioventù* ». La loi du canton du Tessin qui règle les services et les offres s'adressant aux enfants, aux jeunes et à leur famille s'appelle *Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni [Legge per le famiglie]* (2003).

Dans la présente étude, nous utiliserons « aide à l'enfance et à la jeunesse » comme terme générique pour désigner à la fois l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (animation enfance et jeunesse, activités extrascolaires), les aides complémentaires à l'éducation et la protection de l'enfant. Cette dernière renvoie aux tâches et aux interventions de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans lesquelles la mission de l'Etat – éviter que le développement de l'enfant ne soit menacé – tire ses bases légales des dispositions du code civil relatives à la protection de l'enfant (art. 307 à 317).

2 Les prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

Nous décrivons ci-dessous les prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse qui doivent être disponibles et accessibles pour que les conditions du développement des enfants et des jeunes soient adaptées à leurs besoins et favorisent leur développement²⁰².

Cette description concerne les aspects suivants :

- définition et type de prestations,
- situations, difficultés et défis,
- groupes cibles et niveaux d'intervention,
- objectifs et effets visés.

²⁰² Référence et bases : Stefan Blülle (2010) *Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe*, document de travail à l'intention de l'Office fédéral des assurances sociales / du groupe de travail « Réponse au postulat Fehr » (07.3725) ; Stefan Schnurr (décembre 2010) Prestations de base pour enfants, adolescents et familles. Document de travail à l'intention de l'Office fédéral des assurances sociales/ du groupe de travail « Réponse au postulat Fehr » (07.3725). Procès-verbal du groupe de travail « Réponse au postulat Fehr (07.3725), séance du 7 décembre 2010.

On entend par « prestation de base » une prestation (ou un type de prestations) connue, qui a fait ses preuves et dont on peut supposer qu'elle répond à des besoins et à des nécessités de soutien rencontrés dans l'ensemble du pays. Le catalogue des prestations définit donc les instruments de base d'une aide à l'enfance et à la jeunesse adaptée à notre temps, instruments qui doivent être accessibles à tous, partout en Suisse.

Il ne s'agit ni de ranger les services et les offres qui existent effectivement dans tous les cantons et toutes les communes suisses dans les prestations de base, ni d'estimer dans quelle mesure les prestations désignées comme telles sont effectivement disponibles et accessibles dans les cantons et les communes. Etant donné l'état actuel des connaissances, de telles estimations seraient pure spéculation.

Ajoutons afin d'éviter tout malentendu : loin de nous l'idée que toutes les prestations citées ici sont partout disponibles en même *quantité* et sous la même *forme*, avec les mêmes *responsables* et le même *profil de clientèle*, etc. Bien au contraire, nous estimons qu'une offre de prestations adaptée aux besoins doit prendre en compte les conditions locales ou régionales (structure de la population, habitat et logement, mobilité, demande de formation, répartition des structures des ménages et des formes familiales, etc.) et l'offre existante dans une zone, ainsi que les structures de coopération et de décision qui s'y sont implantées. La planification décentralisée et participative, ainsi que le pilotage des offres, ont fait leurs preuves dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (cf. Maykus/Schone 2010).

Les questions du pilotage des offres, des chemins d'accès aux prestations et de la coordination entre agents payeurs et prestataires sont particulièrement importantes pour le fonctionnement d'un système d'aide à l'enfance et à la jeunesse (qu'il soit national, régional ou local). Ces thèmes sont exclus de la présente étude²⁰³.

2.1 Encouragement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille

2.1.1 Animation enfance et jeunesse

Définition

L'animation enfance et jeunesse comprend les activités extrascolaires avec les enfants et les jeunes qui ont pour objectif général de favoriser leur développement et de les encourager à devenir des « personnes indépendantes, autonomes et responsables » (Message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes, 2010, p. 6203). Cette animation offre aux enfants et aux jeunes des lieux et des occasions de vivre des expériences variées et d'organiser en grande partie par eux-mêmes diverses activités telles que des loisirs de plein air, des activités et des manifestations artistiques et culturelles, des formes d'éducation civique, culturelle et esthétique, ainsi que des projets de participation politique. Elle peut être vue comme un champ d'éducation et de formation à côté de la famille, de l'école et de la formation professionnelle. Elle a évolué de façon à former deux grands groupes : les associations et les organisations de jeunesse d'une part et l'animation en milieu ouvert d'autre part (Message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement des activités

²⁰³ Pour une discussion exemplaire des questions de l'offre et du pilotage des prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans un canton de Suisse alémanique : <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/vernehmml/vern2011/kinderhilfe/bericht.pdf>

extrascolaires des enfants et des jeunes, 2010, p. 6204 s. ; Association faîtière suisse pour l'animation jeunesse en milieu ouvert 2007). Les acteurs du premier groupe sont les organisations de jeunesse qui, en tant qu'associations de jeunes (et d'enfants), connaissent des formes d'affiliation (par ex. *Blauring*, Unions chrétiennes suisses et mouvement scout) ; dans le second groupe, ce sont majoritairement les communes, parfois les paroisses et plus rarement des associations²⁰⁴.

Situations, difficultés et défis

La plupart des enfants et des jeunes apprécient les endroits où ils peuvent se rencontrer en groupes du même âge pour passer du temps ensemble. Mais ils ont souvent des difficultés à accéder à des lieux et à des loisirs intéressants et stimulants, parce qu'ils n'ont pas de revenu leur permettant de se les payer et/ou que leur mobilité est réduite. Une caractéristique de l'animation en milieu ouvert est que « les enfants et les jeunes ont librement accès à leurs activités extrêmement diversifiées, sans pour autant devoir être affiliés à une quelconque association ou remplir toute autre condition préalable » (Message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes, 2010, p. 6204 s.).

L'animation en milieu ouvert et sur les lieux de vie s'adresse potentiellement aux enfants et aux jeunes qui ne souhaitent pas adhérer à une association et que les autres offres atteignent difficilement. Nombre d'entre eux apprécient aussi d'avoir des contacts avec des adultes qui ne soient ni leurs parents, ni leurs enseignants, ni leurs supérieurs hiérarchiques.

L'animation enfance et jeunesse répond à ces situations et offre aux groupes d'enfants et de jeunes comme aux individus des lieux de rencontre faciles d'accès et ouverts à tous. Ils y trouvent, en plus d'autres enfants ou jeunes, des adultes qui peuvent leur servir d'interlocuteurs, de « sujets d'expériences » ou d'accompagnateurs dans la formation. L'une des difficultés actuelles est la multiplication des interdictions restreignant l'usage des espaces privés et publics par les enfants et les jeunes.

Groupes cibles

L'animation en milieu ouvert s'adresse de manière générale à tous les enfants et à tous les jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans environ. Ses principes directeurs sont : ouverture, volontariat, centres d'intérêts et participation ; elle n'a pas besoin de programmes et n'attend pas de performances particulières. Parmi les formes principales qu'elle peut prendre, on compte le travail de groupe, les rencontres ouvertes, les projets, les camps, les voyages, les manifestations culturelles et les offres destinées à des publics particuliers (filles, garçons, jeunes issus de la migration) (cf. Sturzenhecker/Richter 2010, p. 469). Ses offres se caractérisent par le fait qu'elles ne sont pas très structurées à l'avance et qu'elles autorisent, voire incitent, les enfants et les jeunes à en faire usage comme bon leur semble.

²⁰⁴ On entend par là les associations responsables de l'animation jeunesse en milieu ouvert qui proposent leurs prestations sur mandat des communes ou coopèrent avec elles. Les associations musicales et sportives, les associations de pompiers, etc., qui s'adressent aux jeunes sont généralement centrées sur certaines activités et ne répondent donc pas à la définition de l'animation jeunesse en milieu ouvert.

Objectifs et effets visés

L'animation en milieu ouvert offre aux enfants et aux jeunes des occasions de tester et de développer leurs moyens et leurs aptitudes, de réfléchir à leur vécu quotidien, d'aménager eux-mêmes leur environnement social et naturel, de développer leur capacité de jugement et d'action, ainsi que de prendre des responsabilités sociales et politiques. Elle constitue ainsi pour eux un champ d'apprentissage informel, en particulier (d'après des études empiriques) de diverses formes de relations ; c'est un espace qui leur permet de tester leur identité sexuelle, de faire des expériences interculturelles et d'acquérir des compétences, et en même temps un lieu de mise en scène esthétique d'eux-mêmes (Müller/Schmidt/Schulz 2005).

2.1.2 Accueil extrafamilial et parascolaire

Définition

Ces expressions désignent les prestations, fournies sous la responsabilité publique, de garde, d'éducation et de formation des enfants en dehors de la famille, dans les garderies, les crèches, les structures parascolaires, les cantines scolaires, les familles de jour et les écoles à horaire continu (cf. loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants RS 861 ; Commission de coordination pour les questions familiales COFF 2008, pp. 12 s. ; Forrer-Kasteel/Shenton-Bärlocher 2008).

Situations, difficultés et défis

L'accueil extra-familial et parascolaire répond à des besoins nés de la diversification des formes familiales, des changements dans la répartition des tâches entre les sexes, de la participation croissante des femmes à la vie professionnelle et de la perte progressive des frontières entre vie familiale, vie professionnelle et formation.

Groupes cibles et niveaux d'intervention

L'accueil extrafamilial et parascolaire s'adresse à tous les enfants et les jeunes jusqu'à la fin de l'école obligatoire. Ses différentes formes se distinguent entre autres par l'âge du groupe cible auquel elles sont destinées.

Objectifs et effets visés

L'accueil extrafamilial et parascolaire vise à donner aux enfants et aux jeunes d'autres possibilités de formation et de développement, par l'extension optionnelle du temps éducatif aux heures « avant et après l'école », par les contacts et les relations avec d'autres enfants ou jeunes et par les expériences partagées, ainsi que par des stimulations et des encouragements ciblés (activités artistiques ou sportives, projets d'étude, aide aux devoirs, etc.). Comme ces offres se distinguent aussi bien de l'enseignement scolaire que des milieux de stimulation que constituent les familles d'origine, et qu'elles les complètent, elles peuvent – autre objectif important – donner aux élèves défavorisés des possibilités de formation et de développement qui sinon leur seraient très vraisemblablement restées inaccessibles, améliorant ainsi leurs chances de formation et de participation sociale²⁰⁵. Dans une perspective de politique

²⁰⁵ Des études empiriques sur les écoles à horaire continu réalisées en Allemagne et en Suisse mettent en évidence des effets « protecteurs », des effets légèrement positifs sur les résultats

sociale et de politique des genres, l'accueil extrafamilial et parascolaire doit permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle et, globalement, élargir la marge de manœuvre pour une répartition plus souple des tâches entre les sexes, ainsi que faciliter la participation des femmes et des hommes à la vie professionnelle.

2.1.3 Formation des parents

Définition

La formation des parents est de la formation d'adultes destinée à ceux qui assument des tâches éducatives. Cette expression regroupe les offres et les manifestations qui s'adressent aux parents et leur donnent la possibilité de discuter de thèmes généraux et personnels touchant à leur rôle. Ces prestations sont caractérisées par la diversité des organismes responsables et la variété des formes²⁰⁶, qui vont des cours ouverts aux entraînements standardisés fondés sur diverses approches et théories (vue d'ensemble actualisée : Formation des parents CH 2010).

Situations, difficultés et défis

Le point de départ de la formation des parents est le défi lié à ce rôle et aux responsabilités éducatives qui en découlent. Les prestations visent par exemple à préparer l'arrivée d'un enfant, à donner des informations sur les différentes phases de son développement et sur la manière de répondre à ses besoins fondamentaux, ou à favoriser, dans l'échange avec d'autres parents, une réflexion sur le développement, les tâches éducatives, les périodes de transition ou encore des situations ou des difficultés particulières (maladie, deuil, etc.).

Groupes cibles

Ces prestations s'adressent à tous les parents. Etant donné l'hétérogénéité croissante des personnes chargées de tâches éducatives, les programmes proposés sont de plus en plus ciblés, de façon, notamment, à prendre en compte les conditions linguistiques. Les offres destinées aux migrants associent parfois formation des parents et cours de langue.

Objectifs et effets visés

La formation des parents consiste essentiellement à transmettre/acquérir des connaissances et des capacités importantes pour l'éducation des enfants et la vie avec eux. De manière générale, elle vise à renforcer les compétences éducatives et se fonde pour cela sur les besoins, les doutes et les intérêts thématiques des participants. Certaines offres visent avant tout à faire acquérir aux parents les connaissances et les capacités indispensables pour bien prendre soin de leurs enfants et les nourrir de façon équilibrée, ou la sensibilité nécessaire (cf. Grossmann/Grossmann 2009) pour s'occuper de jeunes enfants. D'autres sont centrées sur

scolaires et la motivation (Fischer/Kuhn/Klieme 2009), ainsi que des effets positifs sur le développement de l'enfant, par ex. sur les compétences langagières, les aptitudes de la vie quotidienne, la qualité du comportement social et émotionnel, les capacités de concentration et d'aborder les situations nouvelles (Schüpbach 2010 ; Schüpbach/Scherzinger/Herzog 2010).

²⁰⁶ La formation des parents est proposée à l'heure actuelle par un millier d'associations qui se sont réunies en une association faîtière (formation des parents CH 2011).

l'organisation du quotidien et des loisirs ou sur la négociation avec les jeunes. Beaucoup ont pour but d'élargir le répertoire d'actions liées au rôle des parents (coaching parental), d'autres se focalisent, par exemple, sur l'amélioration de leurs compétences médiatiques. Un autre but général de la formation des parents est de donner à ces derniers ces occasions d'avoir des contacts avec d'autres parents et familles et de renforcer les liens sociaux.

2.2 Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de difficultés

Les offres de conseil jouent un rôle important dans toutes les prestations présentées ci-dessous, raison pour laquelle nous expliquerons cette notion plus en détail.

Le conseil (*counselling*) est une forme spécifique de communication interpersonnelle : une personne aide (ou plusieurs personnes aident) une autre personne (ou plusieurs autres personnes) à venir à bout soit des défis et des difficultés de la vie quotidienne, soit des problèmes majeurs et des crises. Il comprend des aides à l'orientation cognitive et émotionnelle dans des situations ou des périodes de la vie troubles et imprévisibles. Il aide les demandeurs de conseil (ci-après dénommés « usagers ») à peser les différentes options qui se présentent, à choisir entre plusieurs alternatives ou au contraire à laisser sciemment la situation ouverte. Le conseil permet et encourage les réflexions sur l'avenir et les projets résultant des orientations et des décisions prises, il aide les usagers à réaliser les différentes étapes et accompagne les premières tentatives d'action par ses offres de réflexion. Il peut avoir un rôle préventif, intervenir lors de problèmes aigus ou permettre de réadapter les personnes et de normaliser les situations. Il a pour but d'encourager et de rétablir les compétences des intéressés eux-mêmes et de leur entourage, sans chercher à les déresponsabiliser dans la résolution des problèmes (d'après Nestmann/Sickendiek 2011, pp. 109 s.).

En principe, ces offres sont accessibles librement. Elles sont à la disposition des enfants, des jeunes et des parents, qui peuvent les demander eux-mêmes, sans passer par un service spécialisé ou une autorité. Les processus de conseil de plus longue durée sont des prestations pour lesquelles une indication ou une décision de ces instances peut être nécessaire.

Normalement, le conseil n'est pas obligatoire. Mais, pour que la protection de l'enfant soit efficace, on admet, du point de vue professionnel et déontologique, que l'on peut obliger les parents ou les personnes ayant la garde d'enfants à participer à des entretiens avec des spécialistes autorisés et à recourir au conseil (pesée des intérêts et proportionnalité). Des compétences particulières sont nécessaires face à des parents qui ne sont pas disposés à coopérer. Le travail social connaît des modèles de conseil destinés à des « clients sous contrainte », qui aident à mettre en place des relations de coopération et de travail dans ces conditions difficiles (Calder 2008 ; Conen/Cecchin 2007 ; Seithe 2008).

Les dispositions du code civil relatives à la protection de l'enfant indiquent différents moyens d'obliger les parents à recourir au conseil. Il peut être ordonné, par exemple, en tant que « mesure nécessaire » au sens de l'art. 307 CC ; de même la curatelle visée à l'art. 308, al. 1, CC peut être utilisée dans le cadre d'un conseil ordonné ou pour le conseil dans un contexte de contrainte (Häfeli 2005, pp. 134 ss. ; 137 s.). Toutes les formes de conseil proposées peuvent aussi, de fait, être ordonnées, typiquement dans les conflits liés à une séparation, à un divorce ou au droit de visite. Les tribunaux civils ordonnent aussi le recours au conseil pour les parents qui n'arrivent pas à se mettre d'accord sur des questions éducatives ; dans ce cas, le but est de les aider à prendre une décision d'un commun accord.

2.2.1 Conseil et soutien aux enfants et aux jeunes

Définition

Le conseil destiné spécifiquement aux enfants et aux jeunes est proposé, par téléphone ou sur internet (tchats de conseils), par des services spécialisés. Le travail social en milieu scolaire leur permet également d'accéder au conseil d'une manière simple et familière. Les services sur les lieux de vie, comme le travail de rue ou les prestations proposées dans le cadre de campagnes de prévention, offrent également des prestations de conseil.

Situations, difficultés et défis

Les occasions et les problèmes typiques sont les problèmes du quotidien ; les problèmes psychosociaux et émotionnels ; les conflits intrafamiliaux, avec les frères et sœurs, des jeunes du même âge ou des amis ; les crises liées à une séparation ou à un divorce ; l'exposition à la violence conjugale et la violence domestique ; la toxicomanie ou la maladie des parents ; la violence physique ou sexuelle ; les conflits avec les enseignants, la peur de l'école ou des examens ; la solitude, l'isolement, le mal-être, le découragement, la dépression ; la sexualité et les crises relationnelles ; les conflits liés à une grossesse ; les problèmes et les conflits au travail ou dans la formation ; les problèmes liés à l'alimentation ou à l'apparence physique ; la toxicomanie. D'après l'analyse des prestations (téléphoniques) de la ligne d'aide 147, les principaux thèmes abordés sont la sexualité, l'amitié, l'amour et la famille.

Groupes cibles et niveaux d'intervention

La majorité des offres de conseil s'adressent à tous les enfants et les jeunes de manière non différenciée. Mais il existe également des offres qui sont spécialisées dans certaines problématiques comme les toxicomanies, les troubles du comportement alimentaire et l'aide aux victimes (ou des services de conseil dont la mission répond à la loi sur l'aide aux victimes) et/ou qui proposent du conseil et du soutien aux personnes qui ont subi une atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle à l'occasion d'un acte criminel. Ces offres s'adressent également aux enfants et aux jeunes exposés à la violence conjugale ou victimes eux-mêmes de violence.

Depuis peu, le conseil et l'aide aux jeunes et aux jeunes adultes sont proposés lors des transitions entre école, formation professionnelle et travail. Ces prestations s'adressent surtout à ceux qui ne disposent pas d'une bonne formation, qui ont des difficultés à choisir leur future profession et à trouver une place d'apprentissage et qui, souvent, ont connu des difficultés particulières dans leur famille d'origine ou d'autres contextes de vie. Elles se situent aux interfaces entre aide à l'enfance et à la jeunesse d'une part et école, formation professionnelle, placement et aide sociale d'autre part. Outre le conseil et le coaching (d'insertion professionnelle), elles peuvent aussi se présenter sous forme d'accompagnement intensif de longue durée, comportant souvent des entretiens avec les parents, les formateurs et d'autres personnes importantes dans la situation du jeune accompagné (cf. Schaffner 2008, pp. 206 s.). Ces types d'interventions partent du principe que sans stabilisation de la situation de vie et de l'intégration sociale, l'insertion professionnelle a peu de chances de réussir (Müller/Schaffner 2007, p. 73).

Objectifs et effets visés

Le conseil peut apporter des contributions importantes au développement de la personnalité, à l'apprentissage biographique et à l'acquisition de compétences utiles pour mener sa vie. Les enfants et les jeunes bénéficient d'une plus grande attention et de davantage de respect de reconnaissance. Le conseil les aide à mieux comprendre les situations difficiles et à en venir à bout.

Le conseil permet aux enfants et aux jeunes de découvrir et laisser ouvertes des perspectives de développement. Il les accompagne dans les décisions difficiles et les aide à tester différentes démarches afin de venir à bout des défis et des problèmes, ainsi qu'à acquérir et à développer des compétences sociales et personnelles. Il peut aussi les soutenir face à des difficultés graves et à des expériences traumatisantes.

2.2.2 Travail social en milieu scolaire

Définition

Le travail social en milieu scolaire est une ressource de conseil et de soutien destinés aux enfants et aux jeunes, mise à disposition sur le lieu de vie où ils se trouvent tous les jours : à l'école. Il constitue avant tout un service indépendant auquel ils peuvent s'adresser librement et propose des occasions d'apprentissage et de formation sous forme de projets en dehors des cours²⁰⁷.

Situations, difficultés et défis

Le travail social en milieu scolaire répond à la situation « d'être élève » (Oelerich 2002). Pour les enfants et les jeunes, l'école est un domaine important de l'apprentissage de la vie. Les cours et l'apprentissage formel ont toujours simultanément une dimension sociale et une dimension de vécu (Fend 2006). L'école peut être le point de départ et le lieu d'expression de crises et de conflits. Les problèmes et les crises liés à l'école (en tant qu'institution ou en tant que lieu) sont susceptibles de perturber le développement dans d'autres contextes de vie ; ceux qui surgissent dans la famille et dans d'autres cadres risquent de compromettre la formation et de nuire aux résultats scolaires. Les enfants et les jeunes s'adressent au travail social en milieu scolaire pour tout le spectre des thèmes propres à ces âges, dont les principaux s'avèrent être l'école, la famille et la violence (Baier 2008, p. 96).

Groupes cibles et niveaux d'intervention

Le travail social en milieu scolaire s'adresse à tous les élèves relevant de son domaine de compétence. L'expérience a montré que le conseil aux enfants et aux jeunes (en individuel ou en groupe) est le type de prestations le plus recherché. Les élèves le demandent généralement d'eux-mêmes et en fonction de leurs préférences. Ses autres missions sont le conseil aux enseignants ; la collaboration avec les parents ; le soutien dans la gestion des conflits entre élèves ainsi qu'entre enseignants et élèves ; la réalisation et/ou le suivi de projets d'apprentissage, de formation ou de participation (tels que la promotion de la santé ou la gestion des conflits) ; la participation à des projets de développement de l'école ; la mise en

²⁰⁷ Pour les définitions du travail social en milieu scolaire, voir aussi Speck (2009) et Baier/Heeg (2011).

réseau avec d'autres services et spécialistes de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, notamment avec les services et les autorités chargés de la protection de la jeunesse (Baier 2008, p. 98).

Objectifs et effets visés

Le travail social en milieu scolaire soutient les enfants et les jeunes dans le développement de leur situation d'élèves et la maîtrise des tâches de développement correspondant à leur âge. Il leur permet de mieux gérer les crises qui surviennent aussi bien dans la vie courante que dans le cadre de la formation. Son principal intérêt réside dans le fait qu'il prend au sérieux les jeunes en tant qu'élèves, mais sans les réduire à ce rôle, et qu'il élargit la vision à l'ensemble de leur vie, considère la personne en situation, et prend en compte les différents contextes de vie et les influences réciproques (école, famille, pairs, etc.) (Schnurr/Baier 2008). En même temps, il donne accès à d'autres services spécialisés dans l'aide à l'enfance et à la jeunesse (offres de conseil spécialisées ou protection de l'enfant) et à ceux du secteur de la santé, remplissant ainsi une fonction importante d'intermédiaire.

2.2.3 Conseil et soutien aux parents

Définition

Ce terme générique désigne les offres de conseil qui s'adressent aux parents ou à leurs substituts²⁰⁸.

Situations, difficultés et défis

La plupart des offres de conseil destinées aux parents répondent aux diverses difficultés sociales et émotionnelles ancrées dans le quotidien, qui sont liées au fait d'être parents ou de vivre en couple ou en famille. Les occasions de faire appel à ces offres sont les incertitudes et les situations critiques en rapport avec des questions d'éducation ; les troubles du développement ; les problèmes scolaires (résultats, absentéisme) ; les conflits sur le degré d'autonomie des enfants et des jeunes ; la délinquance juvénile ; les problèmes de communication entre parents et enfants ; les conflits entre frères et sœurs, etc. Citons également les conflits dans le couple, ceux liés à une séparation ou à un divorce ainsi que ceux liés au droit de visite et au droit de garde. La violence conjugale ou exercée contre les enfants peut également être une occasion de faire appel au conseil ou être évoquée dans ce contexte.

Une forme spéciale de conseil est la *gestion des crises*. On entend par crise toute perte de l'équilibre psychique qu'un individu ressent quand il est confronté à des événements ou à des situations de vie qu'il n'arrive pas à maîtriser momentanément parce qu'ils dépassent, par leur type ou leur importance, les capacités qu'il a acquises grâce à son vécu et qui lui permettraient d'en venir à bout (Sonneck 2000, p. 16). Les crises qui, typiquement, nécessi-

²⁰⁸ En principe, les enfants devraient grandir auprès de leurs parents biologiques et ceux-ci devraient en avoir la garde. Mais ce n'est pas toujours le cas. De ce fait, le terme « parents » désigne ici non pas une filiation biologique mais un rôle social. Les prestations définies s'adressent principalement aux personnes responsables de l'éducation d'un ou de plusieurs enfants, qu'il s'agisse de leurs enfants biologiques ou non. L'expression « titulaires de l'autorité parentale » en revanche désigne les personnes qui exercent l'autorité parentale, qu'elles aient ou non un rapport de parenté avec les enfants en question ; il s'agit donc là d'un rapport de droit.

tent un conseil sont les situations aiguës, qui dégèrent, dans lesquelles la capacité d'action des personnes impliquées est notablement réduite, où leur intégrité est menacée et où tous leurs schémas et toutes leurs stratégies sont en échec (Rotering/Lengemann 2001, p. 703), par ex. les conflits relatifs à l'autonomie, qui dégèrent entre parents ou entre parents et enfants ou jeunes. Dans toute crise, le risque est accru que les jeunes soient touchés par la violence conjugale ou soient eux-mêmes victimes de violence, ou encore qu'ils soient exposés à des abus ou à de la négligence (cf. Hensen 2005, p. 533). Le but du conseil est donc de donner les moyens de surmonter la crise et d'éviter la survenue ou l'aggravation de dommages en faisant baisser la tension, en soulageant, en évaluant les risques, en recherchant immédiatement la protection nécessaire puis, une fois la crise passée, en veillant à garantir l'accès à d'autres prestations quand le besoin s'en fait sentir (cf. service de la jeunesse de la Ville de Dormagen 2011, p. 317). Pour assurer efficacement la protection des enfants et des jeunes dans les situations de crise familiale, il faut prévoir un service ambulatoire chargé de la gestion des crises, qui puisse être joint sept jours sur sept en dehors des heures de travail habituelles et dispose des qualifications et de l'expérience nécessaires.

Une autre forme particulière de conseil et de soutien est *l'aide au recouvrement des pensions alimentaires*²⁰⁹. Les personnes qui sont tenues de verser une pension alimentaire et qui ne s'en acquittent pas privent les enfants et/ou les parents d'une part importante de leurs ressources matérielles. Imposer ses droits demande souvent beaucoup de temps et d'énergie. Dans les familles menacées ou touchées par la pauvreté, en particulier, l'absence de versement ou le versement partiel de la pension alimentaire pose des problèmes considérables et a souvent des conséquences néfastes non seulement sur l'équipement en biens et sur l'alimentation, mais aussi sur la vie sociale commune de la famille, et risque de plus de compromettre le développement des enfants. Les services d'aide au recouvrement conseillent les ayants droit et les aident à faire valoir leurs droits. Ils contribuent ainsi au soulagement et à la sécurité sociale des familles, surtout monoparentales.

Groupes cibles et niveaux d'intervention

Le conseil à l'intention des parents comprend de nombreux types de prestations qui, en gros, se subdivisent en deux groupes. Le premier rassemble les formes générales de conseil sur les questions d'éducation et de vie quotidienne de la famille ; on les trouve par ex. sous la dénomination de consultation familiale, de conseil éducatif ou de consultation conjugale. Le second regroupe les offres de conseil qui mettent l'accent sur des situations, des problématiques ou des crises (et des décisions) particulières au cours de la vie, en particulier la grossesse et l'accouchement ; les conflits de couple ; la séparation ou le divorce ; le règlement et

²⁰⁹ L'aide au recouvrement constitue, à côté de l'avance sur contributions d'entretien, le second pilier de l'aide en matière de contributions d'entretien. Celle-ci garantit les prestations d'entretien des enfants et des conjoints ; elle est complétée par l'aide au recouvrement international des aliments, définie par la convention internationale correspondante (Office fédéral des assurances sociales 2011). Au niveau fédéral, les bases légales sont l'art. 131, al. 1 et 2, l'art. 293, al. 2 et l'art. 290 du code civil suisse. Les cantons sont responsables d'une grande partie de la précision du droit et de la mise en œuvre de l'aide en matière de contributions d'entretien. Les dispositions cantonales en la matière, tout comme l'application pratique, présentent de grandes différences. Un rapport actuel du Conseil fédéral, qui recense les formes d'organisation et les problèmes relevant de ce domaine, soumet des propositions visant à combler les lacunes et à harmoniser l'aide en matière de prestations d'entretien (ibid.).

l'application concrète du droit de garde et du droit de visite ; la paternité, l'entretien et le droit de garde ; les enfants présentant un handicap physique ou mental. Un autre type est le conseil aux adultes intéressés par une adoption. Le conseil est aussi de plus en plus sollicité en cas de conflit entre parents séparés ou divorcés pour l'organisation de la garde.

Le conseil aux mères et aux pères est une offre répandue qui s'adresse spécifiquement aux parents de nourrissons ou d'enfants en bas âge. Il s'agit de services décentralisés qui proposent des prestations aussi bien en résidentiel qu'en ambulatoire. Ce type de conseil met l'accent sur des thèmes tels que le développement de l'enfant, les soins, l'alimentation, l'éducation et les difficultés liées au rôle de mère ou de père.

Une autre offre de conseil s'est développée en réponse à la mise en œuvre de la loi sur l'aide aux victimes : les services de conseil aux victimes (ou les services qui se chargent des tâches définies dans cette loi) proposent (ou transmettent) du conseil et du soutien aux personnes ayant subi une atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle à l'occasion d'un acte criminel. Ces offres s'adressent donc aussi aux victimes de violence conjugale ainsi qu'aux enfants et aux jeunes qui y sont exposés ou qui sont eux-mêmes victimes de violence.

Objectifs et effets visés

Le conseil se base sur les demandes, les difficultés et les problèmes des personnes qui demandent conseil.

Souvent, pour les problèmes du cadre et des situations de la vie quotidienne, le conseil part des usagers eux-mêmes et de leur expérience subjective, notamment de leurs difficultés. Son but est de les aider à développer de nouvelles façons de voir leurs difficultés et leurs problèmes de façon différenciée, ainsi que des moyens d'action qui les amènent plus loin. Un scénario de départ typique consiste à reconnaître les tentatives que les usagers ont faites (mais qu'ils ont généralement ressenties comme non satisfaisantes) pour venir à bout de la situation, sans minimiser pour autant les problèmes rencontrés. Parmi les objectifs du conseil aux parents, citons : l'amélioration des compétences en matière de communication et de la capacité de réflexion des intéressés ; la clarification des rôles et l'établissement ou le rétablissement des certitudes à ce propos dans le rapport entre les générations ; l'aide pour surmonter des événements critiques de la vie ; la résolution des conflits et le soutien dans les décisions importantes du point de vue biographique (concernant par ex. les relations de couple, la séparation ou le lieu de vie). Le conseil peut contribuer à améliorer les relations et l'ambiance familiales, mais ne vise en aucun cas à harmoniser ou à stabiliser une constellation familiale existante.

Le conseil n'est pas neutre envers la violence. Les conseillers professionnels ne vont ni exclure activement les rapports sur la violence exercée au sein de la famille contre les enfants ou un conjoint des thèmes traités durant la consultation, ni y accorder une importance excessive. Les interventions confrontatives – telles que la confrontation d'une personne violente à la souffrance que ses actes provoquent ou avec l'évaluation juridique et les conséquences légales de ses actes de violence – font partie intégrante et inévitable du répertoire d'un conseil aux parents. La maîtrise des atteintes à l'intégrité psychique ou sociale peut également faire l'objet d'un conseil. Si le problème de la violence conjugale ou de la violence envers des enfants est abordé dans le cadre du conseil, il faut poser la question du bien-être et de la sécurité de l'enfant et y répondre ; « des prestations supplémentaires et différentes sont généralement nécessaires dans ce cas. Les services de conseil (ou les services de crise) ont

alors la responsabilité d'informer sur l'existence et le moyen de faire appel à de telles prestations et de faire clarifier les éventuels risques pour le bien-être de l'enfant. » (Heynen 2007 ; Struck 2007).

De manière générale, on peut dire que le conseil qui s'adresse en premier lieu aux parents est également très important pour les conditions dans lesquelles les enfants et les jeunes grandissent. Il peut considérablement aider à prendre en compte de manière plus différenciée l'expérience et les perspectives de ces derniers, de façon que leurs droits soient de mieux en mieux respectés et qu'ils aient plus facilement accès aux prestations nécessaires.

2.3 Aides complémentaires à l'éducation

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

Définition

On entend par « accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie » les prestations ambulatoires qui sont fournies dans le logement des familles ou à proximité, et qui ont pour objectif premier de soutenir les capacités de communication et d'éducation des parents (cf. Richter 2011, p. 387). Le concept le plus ancien et le plus répandu dans le monde germanophone est *Sozialpädagogische Familienbegleitung*²¹⁰. Ces dernières années, la tendance a été de créer davantage de programmes standardisés, dont l'un des plus répandus en Suisse est le travail familial axé sur les compétences (*Kompetenzorientierte Familienarbeit*) (Cassée 2010 ; Cassée et al. 2010), qui comprend plusieurs modules avec une durée et des objectifs différents (analyse de la situation, six semaines, six mois). Les programmes standardisés se caractérisent par le fait que les groupes cibles et les compétences à développer sont définis à l'avance (p. ex. Jungmann 2010 ; Suess 2010 ; Verein a:primo 2011).

Cet accompagnement socio-pédagogique fournit un soutien intensif et axé sur le cadre de vie (sur la constellation familiale spécifique et sa problématique du moment). Il comprend des entretiens de conseil et des activités visant à soulager la famille (cf. Richter 2011, p. 387) et vise le long terme (Helming/Schattner/Blüml 1999). En tant que prestation non standardisée, il laisse une marge de manœuvre permettant de s'adapter aux particularités du cas et à ses besoins, ce qui présuppose un grand professionnalisme de la part des personnes qui s'en chargent.

Situations, difficultés et défis

Les occasions et les problématiques typiques sont : la déstabilisation familiale (par ex. maladie, crise liée à une séparation ou à un divorce, pauvreté, chômage et surendettement) ; les problèmes chroniques touchant le quotidien ou la communication et ayant des répercussions graves sur le développement des enfants ; les compétences éducatives précaires ou insuffisantes ; l'encadrement précaire ou insuffisant ; l'encouragement et le soin des enfants ou des jeunes ; la violence psychique et/ou physique (Helming 2001 ; Pothmann 2009, p. 546, 551 s. ; Rätz-Heinisch/Schröer/Wolff 2009, p. 132 ; Richter 2011, p. 389).

²¹⁰ Le présent chapitre se réfère à l'expérience allemande dans ce domaine (<http://www.spf-fachverband.ch/content/index.html>).

Groupes cibles et niveaux d'intervention

Pour l'Allemagne, les statistiques de l'aide à l'enfance et à la jeunesse montrent que les familles monoparentales font souvent appel à l'accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie (50 % des cas) et que, de manière générale, le nombre de demandes augmente avec le nombre d'enfants (Richter 2011, p. 388). On ne dispose pas des chiffres correspondants pour la Suisse. Mais on peut supposer que, là aussi, cette aide est surtout sollicitée par les familles monoparentales et les familles nombreuses.

Les interventions peuvent être centrées sur toutes sortes de problématiques et de potentiels : soit des sujets pratiques comme l'alimentation, l'éducation et l'organisation du quotidien, soit la façon de s'en sortir face à la pauvreté et à la marginalisation, soit encore les relations et la communication entre les membres de la famille.

Objectifs et effets visés

L'accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie offre un soulagement, des conseils et un encouragement immédiats, sur mesure, dans les circonstances les plus diverses ; il met à disposition des ressources internes et externes, par ex. pour surmonter les écueils du quotidien (notamment les moyens légaux de garantir l'existence matérielle, les réseaux sociaux et autres services sociaux) ; il cherche à faciliter la vie commune, quelle que soit la constellation familiale (Wolf 2002, p. 641). Son but ultime est d'améliorer les conditions dans lesquelles grandissent les enfants et les jeunes en développant les compétences d'éducation et de gestion de la vie dont disposent les parents (ou les personnes qui exercent l'autorité parentale). Un soulagement doit être perceptible et il faut reconnaître les efforts qu'ils ont fait pour s'en sortir. Ce sont des conditions importantes. Ce type d'accompagnement est fréquemment utilisé afin d'améliorer la situation des enfants et des jeunes jusqu'à ce qu'un hébergement extérieur (placement en institution ou en famille d'accueil) ne soit plus nécessaire.

2.3.2 Placement en institution

Définition

Pour les enfants et les jeunes, le placement en institution est, à côté de la vie dans la famille d'origine, la forme la plus importante d'éducation sous responsabilité publique.

Le placement en institution, qui a beaucoup évolué ces dernières années, comprend aujourd'hui une large palette de formes d'hébergement et d'éducation dans un « autre lieu de vie » : services d'accueil et d'observation, groupes fermés, foyers avec pédagogie curative ou pédagogie spéciale, foyers thérapeutiques, foyers-écoles, foyers avec formation, foyers avec groupes familiaux, foyers avec groupes en logement extérieur et communautés d'habitation accompagnées.

Les formes semi-résidentielles (groupes de jour), moins répandues, offrent aux enfants d'âge scolaire ayant besoin d'un soutien social et/ou socio-pédagogique un lieu d'éducation, de formation et d'encadrement durant la journée. Ce type d'offre peut permettre d'accéder à un encouragement ciblé, sans pour autant nécessiter le retrait hors de la famille.

De manière générale, le placement en institution peut être assimilé à une prise en charge (généralement à long terme) de l'éducation et de l'accompagnement du développement des enfants et des jeunes par des organisations spécialisées. L'une de ses caractéristiques est d'être effectué par des professionnels disposant en général d'une formation axée sur la mission de ce type d'éducation. A la différence de l'accompagnement familial socio-pédagogique et du placement familial, les foyers sont des lieux marqués par des formes particulières de vie en commun. Ce sont des organisations complexes avec des modèles stables de tâches et de compétences décisionnelles.

Situations, difficultés et défis

Du point de vue juridique, le placement en institution est envisagé quand le bien d'un enfant est notablement menacé dans sa famille d'origine, que le danger ne peut pas être écarté par des aides et des interventions au sein de la famille, mais qu'il peut l'être par le placement, et quand celui-ci est approprié (cf. Häfeli 2007, p. 286). Il faut en outre que les possibilités de stabiliser la famille et d'améliorer ses compétences éducatives soient épuisées et que la place prévue (famille ou foyer) offre visiblement à l'enfant ou au jeune de meilleures possibilités de développement que le maintien dans sa famille d'origine (cf. Blülle 1996, p. 18).

Généralement, un enfant ou un jeune est placé dans une institution quand ses parents, même avec un soutien et un accompagnement externes, sont confrontés à un cumul de difficultés et de problèmes qu'ils ne parviennent pas à résoudre et qui compromettent considérablement ses chances de développement et de formation. Les situations exigeant un placement sont les suivantes : l'enfant ou le jeune présente un handicap physique ou mental et a besoin d'une aide thérapeutique qui ne peut pas être fournie autrement ; les parents sont provisoirement ou durablement absents (maladie, prison, fuite, décès) ; ils sont totalement dépassés dans leurs tâches éducatives ; le modèle éducatif et les comportements des parents envers l'enfant ou le jeune entraînent des risques notables pour son développement et son bien-être (négligence, maltraitance physique ou psychique, abus sexuel) ; le jeune présente des troubles graves du développement, des comportements déviants ou agressifs (Blülle 1996, p. 9 s. ; Bürger 2001, p. 652 ; Rätz-Heinisch et al. 2009, p. 158). Malgré la forte probabilité que de nombreux jeunes placés aient connu la violence, la négligence et la maltraitance, les principes qui régissent la prise en compte professionnelle des expériences traumatisantes dans l'organisation des relations, notamment de pouvoir, ainsi que des processus pédagogiques dans les foyers, ne sont pas encore bien ancrés dans la pratique éducative de ces derniers (Weiss 2011 ; Winkler 2005).

L'admission ou l'hébergement d'urgence d'un jeune à l'occasion d'une crise ou d'une situation aiguë de danger ou de négligence peuvent être considérés comme une forme particulière de placement en institution. Certains foyers possèdent des places (ou des groupes ou des services) réservées aux urgences, qui permettent un hébergement immédiat en un lieu sûr. Les foyers d'accueil d'urgence sont des institutions spécialisées dans cette forme d'hébergement.²¹¹ La reconnaissance des enfants et des jeunes comme ayant droit à la protection et au respect de la personnalité entraîne deux obligations : ils doivent à tout moment pouvoir demander eux-mêmes à ce que leur besoin de protection et de sécurité soit

²¹¹ A noter que les foyers pour femmes constituent aussi un lieu de vie sûr pour les enfants et les jeunes.

examiné par un service spécialisé ; des places d'admission en urgence doivent être réservées et disponibles à tout moment (cf. Hensen 2005, p. 537).

Objectifs et effets visés

Les foyers éducatifs constituent pour les enfants et les jeunes un lieu de vie offrant des relations aussi bien avec des adultes qu'avec des pairs. Ils ont pour but premier de les protéger contre les atteintes à l'intégrité afin qu'ils puissent poursuivre leur développement et leur formation. Ils se chargent à la place des parents (ou de la personne qui exerce l'autorité parentale) de compenser les désavantages et les dommages subis et de leur donner les moyens de se développer conformément à leur âge (sur le plan physique, social et émotionnel). Ils créent les conditions favorables à leur développement émotionnel, cognitif et psychique et se soucient de leur formation formelle et informelle, leur donnant ainsi la chance de se réaliser. Ce dernier objectif fonde une autre de leurs missions, qui est de maintenir le contact entre les jeunes et leur famille d'origine et d'encourager leur retour en son sein. Suivant le cas, ils orienteront leur action sur le soutien et l'accompagnement en vue du retour de l'enfant ou du jeune dans sa famille (par ex. par des formes appropriées de formation des parents) ou ils créeront les conditions nécessaires pour devenir un centre de vie agréable à long terme. Dans ce dernier cas, ils ont la responsabilité de rendre le jeune autonome ; la préparation à la sortie et les transitions entre formation, vie professionnelle et indépendance deviennent alors une des principales missions de l'éducation qu'ils offrent.

Niveaux d'intervention

L'éducation institutionnelle connaît un vaste répertoire de stratégies pour aménager le foyer en tant que lieu de vie et les relations qui y sont ancrées, ainsi qu'un large spectre d'arrangements éducatifs et d'interventions. En font partie : les thérapies en individuel ou en groupe ; la vie commune, accompagnée pédagogiquement, en groupes d'habitation (communautés d'habitation de pairs ou groupes familiaux) ; l'exécution, sous accompagnement pédagogique, des tâches quotidiennes du ménage, du logement et de la cuisine ; les activités artistiques et sportives ; les voyages et les camps ; la collaboration dans les activités de l'institution comme la cuisine, la lessive, le jardinage, etc., en tant que préparation à la pratique professionnelle ; l'enseignement scolaire. L'éducation institutionnelle moderne aide les enfants et les adolescents à nouer des relations et à prendre des contacts dans le foyer et à l'extérieur de celui-ci, ainsi qu'à élargir leur horizon. Leur participation aux décisions concernant l'organisation de la vie au foyer, notamment de la vie communautaire, et à celles concernant le parcours scolaire, la formation et les solutions pour la sortie est considérée comme un critère de qualité de l'éducation institutionnelle (Blandow / Gintzel / Hansbauer 1999 ; Stork 2007).

Les résultats de cette prise en charge sont notablement influencés par les procédures et les instruments extérieurs à l'interaction pédagogique directe, dont font partie un certain nombre de processus : organisation de l'admission et de la sortie du foyer ; instruction du cas et documentation de son développement ; planification de l'aide ; organisation des relations entre le foyer, l'enfant ou le jeune, les parents et les autorités ou services compétents.

2.3.3 Placement en famille d'accueil

Définition

Le placement dans une famille d'accueil est, avec le placement en institution, la principale forme d'éducation prise en charge par les pouvoirs publics à l'extérieur de la famille d'origine. L'enfant ou le jeune est accueilli par des parents nourriciers dans un cadre familial ; il partage leur logement, qui constitue donc son centre de vie. Le placement constitue ainsi (en règle générale) une forme non professionnelle d'éducation sous la responsabilité des pouvoirs publics²¹². Ceux-ci assument le placement (en famille d'accueil) par l'autorisation obligatoire inscrite dans la loi et par la surveillance des relations entre l'enfant et les parents d'accueil (Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption, OPEE). Un autre élément important de la responsabilité publique est le choix des parents d'accueil et leur accompagnement par les professionnels autorisés. Outre le placement à plein temps, il existe des placements à la semaine : l'enfant vit tantôt chez les parents d'accueil, tantôt dans sa famille d'origine. Ces arrangements correspondent généralement à un placement de courte durée et prévoient le retour dans la famille d'origine (Gassmann 2010, p. 300 s.).²¹³

Situations, difficultés et défis

Les conditions énoncées au chapitre sur le placement en institution valent aussi pour le placement en famille d'accueil. Pour déterminer dans quelles circonstances ce type de placement est plus adapté que le placement en institution, les critères sont l'âge de l'enfant ou du jeune, ses besoins thérapeutiques et pédagogiques et les effets attendus sur ses relations avec sa famille d'origine (cf. Biermann 2001, p. 603). La tendance est de placer dans une famille les enfants jeunes (moins de 6 ans), qui n'ont pas de besoins thérapeutiques ou pédagogiques particuliers risquant d'être trop lourds pour des parents d'accueil (non professionnels) et dont le retour dans la famille d'origine est peu probable. Ce dernier point découle de l'hypothèse selon laquelle la famille d'accueil est davantage en concurrence avec la famille d'origine qu'une institution (Biermann 2001, p. 603 ; Blülle 1996, p. 18). En ce qui concerne les modèles de familles d'accueil, on distingue celui de la « famille complément » et celui de la « famille remplacement » (Gassmann 2010, p. 26 ; Gehres 2005). Les principaux critères permettant de faire la différence sont le rapport de l'enfant avec ses deux familles et le rapport entre elles, la continuité biographique et la durée du placement.

Objectifs et effets visés

Le but du placement en famille d'accueil est d'offrir à l'enfant un environnement de vie adapté à ses besoins de confiance, d'attachement et de proximité avec des personnes de référence fiables. On attend des parents nourriciers qu'ils remplacent les parents de l'enfant,

²¹² La professionnalisation des familles d'accueil est toujours en discussion. Il existe des formes d'hébergement qui peuvent être considérées comme intermédiaires entre foyer éducatif et famille d'accueil, par ex. petits foyers, services professionnels et grandes familles pédagogiques.

²¹³ On entend par *Bereitschaftspflege* les placements lors desquels un enfant ou un jeune est accueilli pour une durée brève dans une famille nourricière en raison d'une situation de crise (Zatti 2005, p. 9).

qu'ils créent avec lui une relation équilibrée, entre l'« exclusivité » et la « distance liée à leur rôle » et que, pendant la durée du placement, ils lui assurent le meilleur encouragement et le meilleur développement possibles.

Niveaux d'intervention

L'essentiel du placement dans une famille d'accueil réside dans la relation et les échanges entre parents nourriciers et enfant recueilli. Cependant, pour garantir le succès de la relation et éviter les ruptures, il faut des services professionnels, ainsi que des procédures et des instruments. Pour réussir, un placement nécessite plusieurs éléments : une procédure adaptée pour le choix des parents nourriciers ; des systèmes d'information pour documenter les places d'accueil ; une procédure, impliquant les enfants et les parents, pour organiser les prises de décision et le choix (pilotage professionnel de l'accès) ; des offres de qualification pour former les parents nourriciers ; des services spécialisés pour l'accompagnement et le soutien, avec notamment une mise en réseau et une supervision (Arnold et al. 2008 ; Gassmann 2010 ; Huwiler 2006). Tous ces domaines ont besoin d'être développés (ibid.)

2.4 Analyse de situations

Définition

L'expression « analyse de situations » désigne les activités visant à décrire dans toute sa complexité une situation considérée comme problématique, à la comprendre et à la juger afin de pouvoir prendre des décisions fondées. Précisons que la définition choisie ici recouvre un large spectre d'occasions et ne renvoie pas exclusivement à un examen ordonné par une autorité²¹⁴.

Contrairement aux prestations de base présentées jusqu'ici, l'analyse de la situation n'a pas pour but premier d'*influencer directement sur la situation et son évolution* (par le conseil, le soutien, la formation, l'éducation, l'accompagnement, etc.), mais d'*obtenir des évaluations et des données sur cette situation et son évolution* afin de pouvoir fonder les décisions sur les aides et, le cas échéant, les décisions officielles qui s'imposent. Elle présuppose un contact direct et des échanges entre les professionnels et les personnes concernées, ainsi que la participation et l'implication de ces dernières. Elle consiste à rassembler, à interpréter et à évaluer des informations, dont certaines ne peuvent être obtenues que par une interaction directe avec les intéressés et souvent, pour les plus importantes, uniquement dans le cadre d'un dialogue. La façon dont l'analyse se déroule est décisive pour la mise en place et l'évolution des relations entre les professionnels et les personnes ainsi que pour le soutien qui s'ensuit.

Situations, difficultés et défis

Les enfants, les jeunes et les familles sont confrontés aux défis les plus divers et disposent également des ressources les plus diverses pour en venir à bout. Ils sont souvent capables de se sortir de situations difficiles sans le soutien du système d'aide. Mais face à des événements particuliers ou dans des circonstances spéciales, il peut arriver que leurs ressources ne suffisent plus (du point de vue du temps, d'un point de vue matériel ou sur le plan social). En général, ces situations problématiques semblent extrêmement complexes et la seule chose

²¹⁴ Pour plus de détails, voir la version allemande du rapport.

évidente est qu'« il faut faire quelque chose », qu'« il manque quelque chose » ou que « quelque chose ne va pas ». Ce qui n'est pas clair, c'est qui a *quel problème* (avec qui), qui est concerné par *quel manque, quelles ressources* peuvent être mobilisées et sur *quelles attitudes, valeurs ou motivations* le soutien peut s'appuyer. L'analyse répond donc à un double défi : d'une part, la capacité des intéressés à s'orienter et à trouver une issue par leurs propres moyens est, dans une situation critique, limitée et, d'autre part, on ne sait pas à quels besoins le système d'aide peut répondre et par quelles prestations, ni quels objectifs il est possible d'atteindre et par quelles voies.

L'analyse de la situation peut ainsi être considérée comme un processus clé indispensable dans la gestion des cas. On distingue trois situations : (1) une personne s'adresse d'elle-même à un service spécialisé ou à l'autorité compétente et signale qu'elle se trouve (elle ou sa famille) dans une situation problématique et qu'elle a besoin d'aide ; (2) un service spécialisé a l'impression, lors d'un contact avec un jeune ou une famille, qu'il s'agit d'une situation problématique, qui lui semble encore confuse mais qui a besoin d'être clarifiée ; (3) quelqu'un signale à l'autorité compétente selon le droit cantonal (autorité de tutelle ; à partir de 2013, autorité de protection des mineurs et des adultes) un risque pour le bien-être d'un enfant (notification de mise en danger).²¹⁵

Quelques précisions sur ce dernier type de situation : en cas, supposé ou avéré, de maltraitance physique, sexuelle ou psychique, de négligence, de mise en danger par l'exposition à la violence conjugale ou de mise en danger de soi-même ou d'autrui chez des enfants ou des adolescents, l'autorité compétente est tenue d'examiner les faits afin de constater si une intervention de sa part est nécessaire à des fins de protection (cf. Häfeli 2005, p. 265). Les principes de proportionnalité et de subsidiarité doivent être respectés. En vertu de l'art. 446, al. 2, du CC dans sa nouvelle version (modification du 19 décembre 2008), elle [l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte] recueille les renseignements requis et rassemble les preuves nécessaires. Elle peut charger une personne ou un service approprié d'analyser la situation. Avec ce principe inquisitoire, « l'établissement des faits en sera ainsi facilité. Certaines tâches pourront être confiées à des personnes compétentes, qui ne sont pas membres de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte » (Message concernant la révision du code civil suisse 2006, p. 6710). Les personnes concernées sont tenues de collaborer, et l'autorité ou le service mandaté d'entendre l'enfant : « avant d'ordonner une mesure de protection de l'enfant, l'autorité tutélaire ou le tiers nommé à cet effet entend l'enfant de manière appropriée, pour autant que son âge ou d'autres motifs importants ne s'opposent pas à l'audition » (art. 314, ch. 1 du CC dans sa nouvelle version, modification du 19 décembre 2008).

En cas de danger pour le bien de l'enfant, l'une des difficultés est que l'annonce d'un examen suffit souvent, pour des raisons compréhensibles, à déclencher chez les parents des peurs et des résistances. Les spécialistes sont fréquemment obligés de les confronter à des sujets délicats, voire culpabilisants, tout en veillant à gagner leur confiance et leur volonté de coopérer (Gerber 2011, p. 311). Tant du point de vue juridique (proportionnalité et subsidiarité) que

²¹⁵ Les demandes des tribunaux ou des autorités constituent d'autres raisons d'analyser une situation. Il peut s'agir de services compétents pour l'aide à l'enfance et à la jeunesse qui, par ce biais, demandent à connaître certains faits. En règle générale, l'analyse sert à assurer le bien de l'enfant dans les décisions des tribunaux et des autorités (par ex. tribunaux des affaires familiales, services des étrangers, etc.).

du point de vue professionnel (garantie à long terme du bien de l'enfant, encouragement des compétences éducatives des parents, établissement d'une relation de travail), il est nécessaire, en pratique, de considérer un examen ordonné comme *ultima ratio* et de veiller à ne pas fermer inutilement l'accès à l'aide, mais à le laisser le plus ouvert possible. Que l'examen ait été ordonné ou effectué en accord avec les parents, il faut, pour que la protection de l'enfant soit efficace, épuiser toutes les possibilités d'établir une relation de coopération et de confiance entre lui et les professionnels d'une part et entre lui et les parents d'autre part. La qualité de cette relation influe directement sur l'efficacité des prestations (Dale 2004 ; Department for Education 2011, p. 23).

Objectifs et effets visés

L'analyse de la situation sert à préparer et à fonder les décisions relatives aux prestations et aux éventuelles interventions, de manière à ce que leur mise en œuvre soit adaptée au cas examiné. Elle cherche à obtenir des réponses aux questions suivantes : quels sont les besoins ? De quels droits aux prestations ou de quels devoirs d'intervention s'agit-il ? Quelles prestations ou quelles interventions sont nécessaires et adéquates ? Quels objectifs réalistes et appropriés les prestations ou interventions doivent-elles viser ? Dans quel délai peut-on raisonnablement atteindre ces objectifs ?

L'analyse consiste d'une part à recueillir des informations sur des éléments « objectifs » observables des conditions de vie et des ressources disponibles. Elle s'appuie d'autre part et dans une plus large mesure sur des informations plus subjectives appelant une interprétation. Ces informations concernent le niveau de développement des enfants ou des jeunes, les caractéristiques des relations entre les adultes et les enfants ou les jeunes, le point de vue des acteurs du système familial sur leur propre situation et les points de vue extérieurs, leur réseau social et leurs valeurs. D'où la nécessité de faire appel au savoir-faire professionnel, constitué de savoir théorique et empirique, mais aussi d'expérience. Ce savoir-faire permet d'identifier des indicateurs probants et de fournir les points de repère nécessaires à leur interprétation et à leur exploitation en termes d'évaluation, de conclusions et de pronostic.

Il convient à ce stade de revenir sur le thème de l'identification des dangers qui menacent le développement l'enfant. Tant le constat de *l'existence réelle* d'un danger que l'évaluation d'un *risque* doivent reposer sur des connaissances scientifiques et un savoir-faire professionnel et impliquer les acteurs concernés de la constellation familiale. Pour bien appréhender le travail d'analyse de la situation, il semble judicieux de garder à l'esprit que « la mise en danger du bien-être de l'enfant » n'est pas un élément « matériel » distinct, clairement observable en tant que tel, mais qu'elle résulte de la conjonction de différents facteurs, traitements et négligences, événements, interactions et vécus. Pour l'essentiel, identifier des situations de risque pour le bien-être de l'enfant revient à déterminer si et dans quelle mesure les besoins fondamentaux (en fonction de l'âge) de celui-ci sont satisfaits dans un contexte donné et comment combler le mieux possible les lacunes éventuelles (cf. Kinderschutz-Zentrum Berlin 2009, pp. 22 ss ; Kindler et al. 2006).

L'évaluation de ces dangers a lieu généralement dans des conditions d'incertitude. Pour maîtriser cette incertitude, une stratégie consiste à structurer la tâche d'évaluation (Kindler 2006, p. 59). Il s'agit de distinguer plusieurs points, par ex. la première évaluation de mise en danger, l'évaluation de sécurité, l'évaluation des soupçons de maltraitance et de négligence, l'évaluation de la satisfaction des besoins de l'enfant (sécurité physiologique, protection contre les dangers de l'environnement, liens sociaux, estime reçue, expériences sociales, cognitives, émotionnelles et éthiques), l'évaluation des retards de développement, des troubles du comportement et des forces de l'enfant, l'évaluation des ressources et des compétences en matière de soins, d'assistance et d'éducation ainsi que, le cas échéant, de l'aptitude au changement des personnes exerçant l'autorité parentale (cf. Kindler 2006). Le Kinderschutz-Zentrum de Berlin préconise lui aussi une structuration de la tâche d'évaluation (ampleur du préjudice, relation parents-enfant, capacité et volonté de coopération des parents, ressources des parents et de l'enfant) ; il propose en outre une marche à suivre, souligne l'importance de l'attitude des professionnels vis-à-vis des parents et la nécessité d'évoquer avec eux les dangers identifiés (Kinderschutz-Zentrum Berlin 2009, pp. 91 ss). Mentionnons encore de récentes propositions en faveur d'une gestion des risques basée sur le dialogue dans le travail de protection de l'enfance (Biesel 2008).

On voit aussi apparaître, dans l'espace germanophone, des catalogues de caractéristiques, inventaires de risques et autres instruments pouvant faciliter le travail d'analyse des professionnels (Deegener/Körner 2008 ; Jordan 2005 ; Kindler et al. 2006 ; Körner/Deegener 2011 ; Reich 2005 ; Schultz 2005). Leur fonction consiste principalement à attirer l'attention sur les faits qui se sont avérés pertinents en tant qu'indicateurs de négligence, de maltraitance ou d'autres atteintes à l'intégrité et à guider le processus professionnel de diagnostic ou de compréhension. A cet égard, l'identification et l'énumération des indicateurs constituent assurément un premier pas indispensable, mais pour ce qui est de l'accès à la famille et de l'élaboration d'outils ciblés, la compréhension des mécanismes de développement et des interactions entre facteurs de risques et facteurs de protection revêt une importance primordiale (cf. Deegener/Körner 2011, p. 226). Le recours aux catalogues de caractéristiques et aux inventaires de risques doit s'accompagner dans tous les cas de programmes de qualification et de garantie et développement de la qualité, ainsi que d'une intégration aux structures, aux procédures et à la culture de l'organisation exécutante. Dans le processus d'analyse de la situation, la prise de contact avec la famille et la construction d'une relation de confiance aussi solide que possible avec l'enfant et les parents demeure irremplaçable. Ce travail relationnel va dans le sens de la volonté de faire des détenteurs de l'autorité parentale des partenaires dans la protection de l'enfant contre de nouveaux dangers.

S'agissant de la *totalité* des approches mentionnées ici, on peut affirmer qu'il n'est généralement ni possible ni judicieux de dissocier clairement et complètement dans le temps l'analyse de la situation et le soutien. On observe en tout cas que dans de nombreuses situations, il n'est pas tolérable d'attendre, pour octroyer une prestation de soutien, qu'une enquête minutieuse et exhaustive ait été menée à son terme. La *manière* dont une intervention ou un soutien sont interprétés et perçus par l'enfant et ceux qui en ont la garde peut fournir

de précieuses indications sur les prestations qui paraissent le plus ou le moins indiquées, sur la disposition à la coopération et au changement des personnes qui exercent l'autorité parentale ainsi que sur les éléments susceptibles d'influencer cette disposition. Une première offre d'aide peut ainsi permettre de déterminer l'opportunité d'ordonner des mesures.

2.5 Gestion par cas

Définition

On entend par « gestion par cas » la prise en charge d'une situation par un spécialiste qui s'en occupera de manière active, structurée et planifiée pendant une période prolongée. La gestion de cas est donc davantage qu'une responsabilité formelle pour une durée indéterminée ou que la mise en œuvre d'une mesure dans une situation spécifique. Le professionnel chargé de la situation organise et coordonne le processus d'aide. Il veille à ce que des décisions soient prises et mises en œuvre. Il s'assure que les personnes dont il s'occupe bénéficient de prestations adaptées à leurs besoins, que les demandes aux prestataires soient formulées clairement et coordonne si nécessaire les différentes prestations. Il vérifie que les mesures prises produisent les effets escomptés et voit si elles doivent éventuellement être adaptées ou interrompues. Il représente en outre un interlocuteur de confiance pour un enfant, un jeune ou un parent et accompagne ceux-ci durant l'ensemble du processus. A cet égard, la gestion de cas s'inspire de l'approche du « case management » (Löcherbach / Mennemann / Hermsen 2009 ; Neuffer 2009 ; Wendt 2011).

Situations, difficultés et défis

Dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, le processus de soutien suit généralement un long cheminement : premier contact, entretiens divers, implication de plusieurs services et professionnels, détermination d'un besoin de soutien et d'une prestation adaptée, justification du type de prestation le plus approprié, décision, mise en œuvre de la décision. Chaque situation présente un degré de complexité important, avec de nombreux intervenants qui doivent se comprendre et coordonner leurs efforts (enfant(s), détenteurs de l'autorité parentale, services spécialisés, autorités, prestataires, etc.). Il est par conséquent opportun qu'un professionnel prenne en charge pour une période prolongée la coordination et la conduite du processus.

Objectifs et effets visés

La gestion par cas peut contribuer dans une large mesure à rendre plus accessibles les services et les prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (par le contact avec un interlocuteur unique, par la connaissance que les professionnels chargés du cas ont des prestations, des offres et des prestataires). Elle accroît l'efficacité des moyens engagés (regroupement des informations en un seul lieu, clarté des mandats de prestations, suivi permanent du proces-

sus de soutien, si nécessaire adaptation ou interruption des mesures). La gestion de cas, qui facilite une observation « intéressée » de l'ensemble des offres, permet ainsi d'identifier d'éventuelles lacunes.

Groupes cibles et niveaux d'intervention

L'utilité de la gestion par cas n'est en aucun cas limitée aux processus de soutien dans lesquels des enfants, des jeunes ou des parents font l'objet de mesures de protection *imposées* ou dans lesquels une curatelle formelle est mise en place. Elle s'étend à la totalité des processus de soutien.

3 Accès aux prestations de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

Pour bien comprendre un système d'aide à l'enfance et à la jeunesse, il est utile de distinguer les *différentes prestations* (selon les problématiques, les groupes cibles, les objectifs, le degré d'intervention, etc.) et les *différents accès aux prestations*. Dans le cas du système suisse d'aide à l'enfance et à la jeunesse, on distingue trois accès aux prestations²¹⁶ :

- a. *l'accès général* : toutes les personnes appartenant à un groupe cible spécifique ont accès aux prestations et peuvent les solliciter librement ;
- b. *l'accès découlant de la décision d'un organe autorisé* : un organe autorisé (autorité, service) décide qu'une personne (ou plusieurs personnes, ou une famille) doit pouvoir bénéficier d'une ou plusieurs prestations. Cette décision est généralement précédée par une évaluation professionnelle du besoin (« indication ») et/ou par l'établissement préalable du droit aux prestations²¹⁷ ;
- c. *l'accès résultant d'une décision ou d'une disposition administrative ou judiciaire*, celle-ci pouvant intervenir dans deux situations : premièrement lorsqu'il s'agit de régler les droits et devoirs des parents vis-à-vis de l'enfant (par ex. droit de garde, autorité parentale, contrôle éducatif ; actions et omissions) et, deuxièmement, dans les cas où il faut *imposer le recours aux prestations*, lorsque l'on a de bonnes raisons de penser que celles-ci servent à préserver le bien-être de l'enfant ou à le rétablir.

Les dispositions de protection de l'enfance du code civil offrent une grande marge de manœuvre aux autorités compétentes. En principe, toutes les prestations de base citées dans le présent rapport peuvent également être *imposées*. Dans les cas où le mandat de protection de l'enfance de l'Etat entre en jeu, une telle injonction se réfère généralement à des prestations résumées au chapitre 1 dans les catégories (2) *Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de difficultés* et (3) *Aides complémentaires à l'éducation*. Lorsqu'une injonction se révèle nécessaire et proportionnelle, les prestations indiquées et adéquates sont généralement celles qui présentent un degré d'intervention important. Cette réalité résulte en particulier des principes de subsidiarité et de proportionnalité applicables à la mise en œuvre des dispositions de protection de l'enfance figurant dans le code civil (Häfeli 2007, p. 287) et du fait que l'attribution de prestations par des professionnels est soumise au principe de l'adéquation aux besoins et à la situation.

Les trois accès mentionnés forment un continuum qui va de la demande individuelle à l'injonction, en passant par le recours consensuel aux prestations. Ils constituent néanmoins à

²¹⁶ Pour la distinction entre les différents modes d'accès utilisée ci-après, voir l'exposé de Blülle (2011, p. 5) présenté à l'occasion de la rencontre annuelle de l'Association des curatrices et curateurs professionnels de Suisse orientale le 5 mai 2011.

²¹⁷ Par ex. une admission au droit selon la loi sur l'aide aux victimes.

chaque fois des constellations différentes en termes de rapports de force entre les enfants, les jeunes, les parents, les autorités, les services concernés et les prestataires. Ils créent par conséquent des conditions bien spécifiques en ce qui concerne les processus de soutien, de formation et de développement (Blülle 2008 ; Mey 2008). La demande individuelle et le recours consensuel offrent un bien meilleur fondement pour l'établissement de rapports de confiance et de travail entre les enfants, les jeunes et les parents d'une part, et les autorités de décision et les mandataires d'autre part. Il est par conséquent préférable de limiter par principe le recours à une décision administrative ou judiciaire aux situations qui l'exigent pour atteindre les résultats voulus.

4 Les bases légales de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

Ce chapitre traite des bases légales relatives à la mise à disposition, l'octroi et l'injonction de prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Nous ne disposons toutefois pas encore d'une présentation détaillée et exhaustive des bases légales existant dans ce domaine en Suisse. Il manque en particulier une présentation complète et comparative de l'avancement du processus de légifération dans les cantons. Cet aspect des choses ne pouvant être traité dans le cadre du présent chapitre, nous nous contenterons ici de répertorier les bases légales fédérales et d'examiner plus rapidement l'évolution du droit dans les cantons.

4.1 Lois fédérales

4.1.1 Constitution fédérale

Dans son art. 11 (Protection des enfants et des jeunes), la Constitution fédérale présente les enfants et les jeunes comme étant détenteurs de droits qu'ils exercent dans la mesure où ils sont capables de discernement et leur octroie le « droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement ».

A l'art. 41 du même texte (Buts sociaux), la Confédération et les cantons s'engagent, dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que « les familles, en tant que communautés d'adultes et d'enfants, soient protégées et encouragées » (al. c), « les enfants et les jeunes [...] puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes » (al. f), « les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique » (al. g) et « toute personne bénéficie de la sécurité sociale » (al. a).

A l'art. 67 Cst., la Confédération et les cantons s'engagent également à tenir compte, dans l'accomplissement de leurs tâches, des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes.

4.1.2 Code civil suisse

Les principales dispositions relatives au droit de la personne et de la famille, aux parents et à la filiation, adoption incluse, au devoir d'entretien des parents, à l'autorité parentale et à la protection des enfants figurent dans le code civil suisse (CC).

Autorité parentale

Le code civil suisse soumet l'enfant à l'autorité parentale (art. 296 CC), confie aux parents la tâche de « déterminer les soins à donner à l'enfant et de diriger son éducation en vue de son

bien », ainsi que le droit de décider de l'endroit où il vit (art. 301 CC). Il impose aux parents d'élever l'enfant selon leurs facultés et leurs moyens, de favoriser et de protéger son développement corporel, intellectuel et moral, et de lui donner une formation appropriée. A cet effet, les parents doivent collaborer de façon appropriée avec l'école et, lorsque les circonstances l'exigent, avec les institutions publiques et d'utilité publique de protection de la jeunesse (art. 302 CC).

Protection de l'enfant

Les art. 307 à 311 (CC, sous-chapitre C. Protection de l'enfant) régissent les conditions dans lesquelles l'Etat est légitimé à intervenir en tant qu'autorité tutélaire et appelé à limiter l'autonomie des parents dans le domaine de la prise en charge et de l'éducation de leurs enfants, ou à leur retirer les compétences décisionnelles en matière d'éducation, de formation et de domicile pour se les attribuer, de manière graduelle et dans le respect du principe de proportionnalité. L'intervention de l'Etat dans l'autonomie des parents est légitime lorsque le bien-être de l'enfant est menacé. « L'autorité tutélaire prend les mesures nécessaires pour protéger l'enfant si son développement est menacé et que les père et mère n'y remédient pas d'eux-mêmes ou soient hors d'état de le faire. [...] Elle peut, en particulier, rappeler les père et mère, les parents nourriciers ou l'enfant à leurs devoirs, donner des indications ou instructions relatives au soin, à l'éducation et à la formation de l'enfant, et désigner une personne ou un office qualifiés qui aura un droit de regard et d'information (art. 307 CC).

Parmi les mesures de protection de l'enfant, la loi prévoit comme alternative aux avertissements, aux indications et au droit de regard la possibilité de nommer un curateur qui « assiste les père et mère de ses conseils et de son appui dans le soin de l'enfant » (art. 308 CC). Certains pouvoirs peuvent être confiés au curateur, « tels que celui de représenter l'enfant pour faire valoir sa créance alimentaire et d'autres droits, ainsi que la surveillance des relations personnelles » (art. 308, al. 2, CC) et « l'autorité parentale peut être limitée en conséquence » (art. 308, al. 3, CC)²¹⁸.

L'étape suivante du transfert de la responsabilité à l'Etat est le retrait de l'autorité parentale : « Lorsqu'elle ne peut éviter autrement que le développement de l'enfant ne soit compromis, l'autorité tutélaire retire l'enfant aux père et mère ou aux tiers chez qui il se trouve et le place de façon appropriée » (art. 310 CC). La loi prévoit en outre que le retrait de l'autorité parentale peut aussi être prononcé à la demande des père et mère ou de l'enfant « lorsque les rapports entre eux sont si gravement atteints que le maintien de l'enfant dans la communauté

²¹⁸ La curatelle est de loin la mesure de protection de l'enfant ordonnée le plus fréquemment. Comme le montre la statistique suisse des mesures de protection de l'enfant menée depuis 1996, un peu plus de la moitié, en moyenne, de l'ensemble des mesures décrétées dans une année sont des décisions de curatelle au sens de l'art. 308 CC. Pour 2009, la statistique fait état d'un total de 40 550 mesures, dont 23 831 curatelles, 3537 retraits du droit de garde et 417 retraits de l'autorité parentale. Au total, 15 385 nouvelles mesures ont été enregistrées en 2009, contre 8536 dix ans plus tôt (Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes).

familiale est devenu insupportable et que, selon toute prévision, d'autres moyens seraient inefficaces » (art. 310, al. 2, CC).

A l'extrémité du continuum des mesures, on trouve le retrait de l'autorité parentale. Cette mesure est légitime, *d'une part*, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'exercer correctement l'autorité parentale ou qu'ils « ne se sont pas souciés sérieusement de l'enfant ou qu'ils ont manqué gravement à leurs devoirs envers lui » et, *d'autre part*, que d'autres mesures de protection de l'enfant sont demeurées sans résultat ou paraissent d'emblée insuffisantes (art. 311 CC).

Depuis janvier 2000, la loi précise qu'« avant d'ordonner une mesure de protection de l'enfant, l'autorité tutélaire ou le tiers nommé à cet effet entend l'enfant de manière appropriée, pour autant que son âge ou d'autres motifs importants ne s'opposent pas à l'audition » (art. 314 CC).

4.1.3 Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)

L'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE ; état au 1^{er} janvier 2008) définit les conditions du placement d'enfants chez des parents nourriciers, dans une institution ou à la journée, et de l'adoption. Elle constitue donc la base légale du placement et de l'adoption. L'OPEE soumet à surveillance « le placement d'enfants hors du foyer familial » (art. 1). Elle définit un régime d'autorisations pour le placement, arrête les conditions d'octroi et de retrait de ces autorisations et désigne les autorités compétentes. Elle règle également les compétences et les conditions d'autorisation en matière d'adoption. Compte tenu de l'importante évolution et de la diversification des motifs et des formes de placement d'enfants hors du foyer familial depuis la première entrée en vigueur de la loi, la question de la révision de l'ordonnance figure à l'agenda politique depuis 2008. En 2009 et en 2010, différentes versions d'une ordonnance révisée sur le placement d'enfants ont été mises en consultation sous la nouvelle appellation d'« ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfant », suscitant à chaque fois des prises de position contradictoires. Elles ont notamment mis en évidence la nécessité d'adapter également certaines dispositions du code civil portant sur le placement d'enfants. Dans la situation actuelle (juin 2011), il est prévu de commencer par rassembler les propositions de nouvelle réglementation de l'adoption figurant dans la version révisée de l'ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfant et celles de l'ordonnance sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption (OAIad) dans une ordonnance sur l'adoption (OAdo, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012). Les travaux relatifs à l'ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants seront poursuivis dès que les dispositions du code civil portant sur le placement d'enfants auront été révisées (Office fédéral de la justice – Département fédéral de justice et police 2011).

4.1.4 Loi sur l'aide aux victimes

La loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI) dit que « toute personne qui a subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à son intégrité physique, psychique ou sexuelle (victime) a droit au soutien » prévu par la loi (aide aux victimes). Elle précise encore que « le conjoint, les enfants et les père et mère de la victime ainsi que les autres personnes unies à elle par des liens analogues (proches) » ont également droit à cette aide (art. 1 LAVI). Depuis l'entrée en vigueur de la loi en janvier 2009, les enfants et les jeunes victimes de violence physique ou sexuelle ou exposés à la violence conjugale ou domestique ont donc droit à des prestations. Celles-ci couvrent un large éventail allant de l'aide d'urgence à certaines formes d'indemnisation et de réparation morale, en passant par une assistance à plus long terme, jusqu'à ce que l'événement soit assimilé et surmonté.

La loi oblige les cantons à veiller « à ce qu'il y ait des centres de consultation privés ou publics, autonomes dans leur secteur d'activité », en tenant compte des besoins particuliers des différentes catégories de victimes (art. 9 LAVI). Les prestations de ces centres comprennent l'assistance médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique (Office fédéral de la justice - Département fédéral de justice et police DFJP 2008 [état au 1er janvier 2011]). Les professionnels qui travaillent pour un tel centre ont l'obligation de garder le secret, mais la personne concernée peut lever cette obligation. Les centres de consultation interviennent également pour des missions de protection de l'enfant. Lorsque les professionnels ont connaissance de cas dans lesquels l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'une victime mineure est sérieusement mise en danger, ils peuvent en aviser l'autorité tutélaire et dénoncer l'infraction à l'autorité de poursuite pénale. Afin de faciliter l'accès aux prestations de l'aide aux victimes, la loi impose aux autorités de poursuite pénale d'informer les personnes concernées de l'existence de l'aide aux victimes.

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

L'ordonnance du 11 juin 2010 sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant règle la mise en œuvre par la Confédération de mesures visant à protéger les enfants et les jeunes et à renforcer les droits des enfants, ainsi que l'octroi par la Confédération d'aides financières pour des mesures mises en œuvre par des tiers (art. 1).

Sont considérés comme des mesures à soutenir, au sens de l'ordonnance, les programmes, les activités régulières et les projets contribuant à « protéger les enfants et les jeunes contre toute forme de violence, d'atteinte, de brutalité, de négligence, d'abandon, de maltraitance ou d'exploitation physique ou psychologique, ainsi que contre toute forme d'abus ou de harcèlement sexuel », ou « contre les dangers liés à l'utilisation des médias électroniques, interactifs ou autres, notamment contre les contenus violents et pornographiques, les brimades et le harcèlement, harcèlement sexuel compris ». Il en va de même pour les

programmes, activités régulières et projets qui contribuent à « prévenir la violence des jeunes » et à « renforcer les droits des enfants » (art. 2).

Le texte règle également les conditions et obligations pouvant assortir l'octroi d'aides financières (coordination avec d'autres mesures, collaboration avec d'autres acteurs, participation de spécialistes, assurance qualité, contrôle de la mise en œuvre et des effets de la mesure, art. 15), désigne l'organisme chargé de l'examen des demandes et des décisions d'octroi des aides financières (l'OFAS, art. 14), définit les règles de calcul des aides financières et les conditions des contrats de prestations correspondants (art. 9 et 11).

4.1.6 Loi fédérale sur l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires (loi sur les activités de jeunesse, LAJ)

La loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires (loi sur les activités de jeunesse, LAJ ; état au 27 décembre 2006) régit les conditions auxquelles la Confédération octroie des aides financières destinées à encourager les activités de jeunesse extrascolaires qui présentent un intérêt national (art. 1 LAJ). Selon l'art. 2 de la loi, lesdites activités « permettent aux enfants et aux jeunes de développer leur personnalité et d'assumer des responsabilités d'ordre sociopolitique au sein de la société, en leur donnant l'occasion de participer activement au travail des organisations de jeunesse, par l'exercice, par exemple, de fonctions de direction, d'encadrement ou de conseil ». La LAJ règle les conditions d'octroi et les formes des aides financières que la Confédération alloue annuellement ou pour des projets spécifiques. Ces aides sont toutefois limitées à des organismes ou à des projets d'ampleur nationale.

4.1.7 Loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ)²¹⁹

Par ce projet de loi (révision totale de la loi sur les activités de jeunesse), la Confédération entend adapter la promotion des activités extrascolaires proposées aux enfants et aux jeunes au contexte social actuel, la renforcer et la restructurer. Les aides financières de la Confédération à des organismes privés actifs dans le domaine des activités extrascolaires (associations, organisations, groupements) doivent être renforcées et tenir davantage compte du contenu des projets. Un financement incitatif limité dans le temps est aussi prévu pour aider les cantons à lancer des programmes visant à concevoir et à développer des activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes. Un soutien ciblé sera par ailleurs accordé à des projets pilotes cantonaux et communaux de portée nationale. La loi prévoit en outre des

²¹⁹ Le paragraphe suivant a pour sources un communiqué de presse de l'Office fédéral des assurances sociales du 17 septembre 2010 ([Office fédéral des assurances sociales 2010](#)) et le texte de loi adopté le 30 septembre 2011, FF 2011 6855 ; voir <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2011/6855.pdf>, consulté le 11 janvier 2012.

structures qui devront permettre de mieux coordonner le travail des services fédéraux œuvrant dans ces domaines politiques et de renforcer la mise en réseau de tous les acteurs, à tous les échelons, du secteur de l'animation extrascolaire. Le projet prévoit une loi qui ne finance pas uniquement des projets pilotes et certains projets ou programmes spécifiques (à l'instar de l'ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant), mais qui soutient également des organismes et leurs structures, favorisant ainsi le maintien dans le temps et le développement de ce secteur d'activités. La loi devrait ainsi être favorable aux activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes et contribuer à la stabilisation et au développement des structures d'offres et de prestations de ce domaine. Son entrée en vigueur est prévue pour 2013.

4.2 Lois cantonales

Onze cantons et demi-cantons disposent de lois et/ou d'ordonnances réglant – avec des objectifs et des priorités diverses – des questions de l'aide à l'enfance et à la jeunesse ainsi que, parfois, la participation des enfants et des jeunes à la vie publique.

- Bâle-Campagne : *Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe* du 5 septembre 2006 (fondée sur la loi cantonale portant sur l'aide sociale)
- Bâle-Ville : *Gesetz betreffend kantonale Jugendhilfe* du 17 octobre 1984. Une nouvelle version de la loi est en préparation.
- Berne : Loi sur l'aide à la jeunesse et sa coordination par la Commission cantonale de la jeunesse du 19 janvier 1994
- Fribourg : Loi sur l'enfance et la jeunesse du 12 mai 2006 et Règlement sur l'enfance et la jeunesse (REJ) du 17 mars 2009
- Genève : Loi sur l'enfance et la jeunesse du 28 juin 1958
- Jura : Loi sur la politique de la jeunesse du 22 novembre 2006
- Obwald : *Gesetz über die Jugendhilfe* et *Verordnung zum Gesetz über die Jugendhilfe* (les deux textes de 1973)
- Tessin : *Legge sul sostegno e il coordinamento delle attività giovanili (legge giovani)* du 2 octobre 1996 ; *Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie)* du 15 septembre 2003
- Vaud : Loi sur la protection des mineurs du 4 mai 2004 et Loi sur le soutien aux activités de la jeunesse du 27 avril 2010
- Valais : Loi en faveur de la jeunesse du 11 mai 2000
- Zurich : *Gesetz über die Jugendhilfe (Jugendhilfegesetz)* du 14 juin 1981 . Une nouvelle version de la loi baptisée « Kinder- und Jugendhilfegesetz » est en préparation.

Les lois cantonales sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse ont pour principale fonction de fournir fondement légal et légitimité aux tâches et aux dépenses du canton dans ce domaine ou dans celui de la formation, de la prise en charge et du soutien extrascolaires des enfants et des jeunes, tout en traçant les grandes lignes de leur mise en œuvre. Elles définissent généralement les objectifs majeurs des activités à promouvoir et désignent des groupes cibles et des domaines d'intervention, ainsi que, dans quelques cas, certaines formes d'aide. Lorsque des formes d'aide ou des prestations sont citées et font l'objet de réglementations spécifiques,

il s'agit généralement de prestations classiques telles que le placement en institution ou l'aide à la jeunesse en milieu hospitalier (par ex. *Verordnung über die Kinder- und Jugendhilfe* BL), l'activité de conseil, notamment en éducation (par ex. *Jugendgesetz* BS ; *Gesetz über die Jugendhilfe* OW ; Loi en faveur de la jeunesse VS ; *Jugendhilfegesetz* ZH), l'éducation précoce spécialisée (Loi en faveur de la jeunesse VS), l'aide aux enfants placés ou les structures de loisirs (par ex. *Jugendgesetz* BS). La loi sur l'enfance et la jeunesse du canton de Fribourg contient des dispositions relatives à l'action socio-éducative et à la prise en charge en famille d'accueil ; son règlement d'application inclut en outre des dispositions sur l'accueil parascolaire dans des structures de jour. Les réglementations cantonales régissent également la répartition des compétences (par ex. entre le canton et les communes), l'organisation, la collaboration entre les différents services ainsi que la coopération entre le secteur public et le secteur privé. Les lois cantonales les plus récentes dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (Valais en 2000, Fribourg et Jura en 2006) reprennent les déclarations fondamentales relatives aux droits des enfants et des jeunes de la Constitution fédérale et de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (Vollmer 2008, p. 260).

La revue des dispositions juridiques fédérales et cantonales fait ressortir un certain nombre de constats :

- Les bases légales de la mise à disposition, de l'octroi et de la prescription de prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse sont marquées par les structures fédéralistes du droit et obéissent au principe de subsidiarité, ce qui se répercute sur la structure des responsabilités. Les compétences sont ainsi réparties à des degrés divers entre secteur privé et secteur public, Confédération, cantons et communes.
- Les dispositions relatives au pilotage de l'offre n'ont ainsi pour l'heure qu'une place limitée dans les lois propres à chaque domaine. Lorsqu'elles y figurent, elles concernent essentiellement les activités extrascolaires pour les enfants et les jeunes, la formation extrascolaire et la prévention, ainsi que leur soutien au moyen de fonds de la Confédération. Mais en matière de protection des enfants, les compétences décisionnelles sont rarement ancrées dans la loi pour la planification et la coordination de l'offre, tout comme pour la garantie et le développement de sa qualité.
- La loi sur l'aide aux victimes est la seule loi qui accorde explicitement aux mineurs, lorsque certaines conditions sont réunies, un droit à des prestations répondant à un besoin individuel. Elle veille par ailleurs à ce que les personnes concernées puissent trouver des centres de consultation et des aides adaptés aux besoins des différentes catégories de victimes dans tous les cantons de Suisse. En ce qui concerne l'existence d'une offre intercantonale de prestations spécialisées et professionnelles, elle constitue également une exception dans le domaine des services destinés aux enfants et aux jeunes. Toutefois, sur le plan matériel, elle se limite à une palette étroite de mesures. Les enfants, les jeunes et leur famille n'ont droit à des prestations qu'à condition d'avoir été victimes d'une infraction.

- Ni la Constitution fédérale, ni le code civil ne contiennent de dispositions relatives à des prestations en faveur des enfants et des jeunes mais, compte tenu de leur fonction et de leur place dans la structure générale du droit suisse, il n’y a rien d’étonnant à cela. La Constitution, conformément à son caractère, définit les droits des enfants et des jeunes en général, ainsi que leurs droits fondamentaux en matière de protection et d’objectifs sociaux. Le code civil, pour sa part, formule les principes généraux relatifs à l’enfance, aux liens de parenté, à la famille et à la parentalité, ainsi que les conditions dans lesquelles l’Etat, représenté par l’autorité tutélaire, est légitimé à intervenir dans la sphère familiale, et définit les degrés de prise en charge par l’Etat du pouvoir de décision et de réglementation relatif à l’enfant, aux soins à lui donner et à son éducation.
- En vertu du caractère qui lui est propre, le code civil ne propose pas des prestations mais, dans la perspective du droit de tutelle dont il est question ici, des interventions (Häfeli 2005, p. 24, 32 ; Piller/Schnurr 2006, p. 118). Ses dispositions relatives à la protection de l’enfant sont donc centrées sur les mesures de protection. Les mesures prévues pour préserver le bien de l’enfant peuvent donner droit à des prestations ou être invoquées pour en ordonner. L’autorité tutélaire peut par ex. exiger de la personne qui exerce l’autorité parentale qu’elle sollicite un accompagnement socio-pédagogique ou se rende dans un centre de consultation. Le processus de légifération de l’aide à l’enfance et à la jeunesse est essentiellement axé sur les mesures imposées ; il n’a pour l’instant guère concerné les autres prestations. De ce fait, l’accès à celles qui présentent un plus faible potentiel de stigmatisation ou de discrimination pour les bénéficiaires est moins établi dans les structures les plus répandues.
- Le système suisse de l’aide à l’enfance et à la jeunesse est caractérisé par la complexité des interactions entre une loi fédérale qui règle les interventions des autorités, diversement mise en œuvre au plan cantonal, et des dispositions cantonales hétérogènes portant sur l’offre de prestations. A l’exception de la loi sur l’aide aux victimes, il ne semble pas y avoir de dispositions régissant les prestations et l’accès à ces dernières qui soient applicables à l’échelle fédérale.
- Cette réalité explique tout au moins partiellement l’absence, jusqu’ici, d’une offre de base transparente et similaire dans tous les cantons. Le fait que le processus de légifération ne soit pas allé beaucoup plus loin que le règlement des mesures imposées explique aussi en grande partie pourquoi les institutions d’aide à l’enfance et à la jeunesse sont perçues par beaucoup comme des autorités d’intervention et non comme des organismes auprès desquels les enfants, les jeunes et les familles en situation difficile peuvent obtenir une aide compétente et du soutien, et qui ne vont pas les mettre sous tutelle ni les discriminer. Un système d’aide à l’enfance et à la jeunesse dans lequel les bases légales relatives aux mesures non imposées sont considérablement plus restreintes que celles relatives aux prestations imposées favorise une culture de l’intervention et constitue un obstacle difficile à franchir pour

tous ceux qui souhaitent demander de l'aide sans trop attendre. Un tel système limite sa propre efficacité.

5 Bibliographie

Arnold, Claudia/Huwiler, Kurt/Raulf, Barbara/Tanner, Hannes/Wicki, Tanja (2008). Pflegefamilien- und Heimplatzierungen. Eine empirische Studie über den Hilfeprozess und die Partizipation von Kindern. Zürich: Rüegger.

Association faitière suisse pour l'animation jeunesse en milieu ouvert (2007). Bases de réflexion pour décisionnaires et professionnels. URL : http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/themen/jugendprojekte/offene_ja/broschur_Franz.pdf.

Baier, Florian (2008). Schulsozialarbeit. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (Hg.). Schulische und schulnahe Dienste. Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Bern-Stuttgart-Wien: Haupt.

Baier, Florian/Heeg, Rahel (2011). Praxis und Evaluation von Schulsozialarbeit. Sekundäranalysen von Forschungsdaten aus der Schweiz. Wiesbaden: VS Verlag.

Biermann, Benno (2001). Vollzeitpflege. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (Hg.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. S. 598-631.

Biesel, Kay (2008). Das Rettende in der Gefahr? Vom Case Management zum Risiko Management in der fallbezogenen Kinderschutzarbeit. In: sozialmagazin. 33. Jg. (10). S. 14 - 23.

Blandow, Jürgen/Gintzel, Ulrich/Hansbauer, Peter (1999). Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung. Münster: Votum.

Blülle, Stefan (1996). Ausserfamiliäre Plazierung. Ein Leitfaden für zuweisende und plazierungsbegleitende Fachleute. Zürich: Schweizerische Fachverband für Sozial- und Heilpädagogik.

Blülle, Stefan (2008). Aus der Praxis: Aspekte der Dynamik im Beziehungsdreieck "Vormundschaftsbehörde - Mandatsträger - Klienten". In: Voll, Peter/Jud, Andreas/Mey, Eva/Häfeli, Christoph/Stettler, Martin (Hg.). Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis. Luzern: interact. S. 170-185.

Blülle, Stefan (2011). Kinder und Jugendliche platzieren... Vortrag an der Wiler Tagung des Ostschweizer Verbandes der Berufsbeiständigen und Berufsbeistände am 05. Mai 2011. URL: <http://ovbb.ch/pdf/handoutfarbig.pdf> [Zugriffsdatum: 17.7.2011].

Bürger, Ulrich (2001). Heimerziehung. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (Hg.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. S. 632-663.

Calder, Martin C. (2008) (Hg.). Towards effective practice with involuntary clients in safeguarding children work. Lyme Regis: Russel House.

Cassée, Kitty (2010). Kompetenzorientierung: eine Methodik für die Kinder- und Jugendhilfe: Haupt.

Cassée, Kitty/Los-Schneider, Barbara/Baumeister, Barbara/Gavez, Silvia (2010). Kompetenzorientierte Familienarbeit KOFA. Entwicklung, Implementierung und Evaluation eines manualisierten Programms für die Arbeit mit belasteten familien. Schlussbericht. URL: http://www.sozialarbeit.zhaw.ch/fileadmin/user_upload/soziale_arbeit/Forschung/Forschungsbericht/laufend/Schlussbericht_KOFA_online.pdf [Zugriffsdatum: 17.7.2011].

Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2008). L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse. Un état des lieux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF, pp. 1 à 50. URL : http://www.ekff.admin.ch/c_data/f_Pub_Kinderbet.pdf [consulté le 26.2.2011].

Conen, Marie-Luise/Cecchin, Gianfranco (2007). Wie kann ich Ihnen helfen, mich wieder loszuwerden? Therapie und Beratung in Zwangskontexten. Heidelberg: Carl-Auer.

Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes COPMA. Statistique suisse des mesures de protection des enfants : évolution 1996-2009. URL : [http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/fr/dokumentation/statistik/aktuell/04 Statistik 1996 - 2010 Kinder.pdf](http://www.vbk-cat.ch/assets/pdf/fr/dokumentation/statistik/aktuell/04%20Statistik%201996%20-%202010%20Kinder.pdf) [consulté le 20.4.2011].

Dale, Peter (2004). "Like a fish in a bowl": parents' perceptions of child protection services. In: Child Abuse Review. 13. Jg. (137-157).

Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (2008). Risikoerfassung bei Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Theorie, Praxis, Materialien. 2. Aufl. Lengerich et al.: Pabst.

Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (2011). Risikofaktoren und Schutzfaktoren - Grundlagen und Gegenstand psychologischer, medizinischer und sozialpädagogischer Diagnostik im Kinderschutz. In: Körner, Wilhelm/Deegener, Günther (Hg.). Erfassung von Kindeswohlgefährdung in Theorie und Praxis. Lengerich et al.: Pabst. S. 201-250.

Department for Education (2011) (Hg.). The Munro Review of Child Protection: Final Report. A child-centred system. London URL: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm80/8062/8062.pdf>.

Fend, Helmut (2006). Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen. Wiesbaden: VS Verlag.

Fischer, Natalie/Kuhn, Hans-Peter/Klieme, Eckhard (2009). Was kann die Ganztagschule leisten? Wirkungen ganztägiger Beschulung auf die Entwicklung von Lernmotivation und schulischer Performanz nach dem Übergang in die Sekundarstufe In: Stecher, Ludwig/Allemann-Ghionda, Cristina/Helsper, Werner/Klieme, Eckhard (Hg.). Ganztägige Bildung und Betreuung. Zeitschrift für Pädagogik, 54. Beiheft. Weinheim Basel: Beltz.

Formation des parents CH (2010). Formation des parents en Suisse. URL : <http://www.formation-des-parents.ch/> [consulté le 17.7.2011].

Forrer-Kasteel, Esther/Shenton-Bärlocher, Franziska (2008). Tagesstrukturen und Tagesschulen. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (Hg.). Schulische und schulnahe Dienste. Bern: Haupt. S. 149-193.

Gassmann, Yvonne (2010). Pflegeeltern und ihre Pflegekinder. Münster: Waxmann.

Gehres, Walter (2005). Jenseits von Ersatz und Ergänzung. Die Pflegefamilie als eine andere Familie. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik. 3. Jg. S. 246-272.

Gerber, Christine (2011). Kinderschutz - von der Checkliste zur persönlichen Fall- und Prozessverantwortung. In: Dörner, Wilhelm/Deegener, Günther (Hg.). Erfassung von Kindeswohlgefährdung in Theorie und Praxis. Lengerich et al.: Pabst. S. 294-327.

Grossmann, Klaus E./Grossmann, Karin (2009) (Hg.). Bindung und menschliche Entwicklung. John Bowlby, Mary Ainsworth und die Grundlagentheorie der Bindungstheorie. Stuttgart: Klett-Cotta.

Häfeli, Christoph (2005). Wegleitung für vormundschaftliche Organe. 4. Aufl. Zürich: Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale Zürich.

Häfeli, Christoph (2007). Kinderschutz und Erwachsenenschutz (Vormundschaftsrecht). In: Marti, Adrienne/Payot, Peter Mösch/Pärli, Kurt/Schleicher, Johannes/Schwander, Marianne (Hg.). Recht für die Soziale Arbeit. Grundlagen und ausgewählte Aspekte Bern et al.: Haupt. S. 283-320.

Heiner, Maja (2011). Diagnostik in der Sozialen Arbeit. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Bd. 4. völlig neu bearbeitete Auflage. München Basel: Reinhardt. S. 237-250.

- Helming, Elisabeth (2001). Sozialpädagogische Familienhilfe und andere familienbezogene Hilfen. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (Hg.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. S. 541-571.
- Helming, Elisabeth/Schattner, Heinz/Blüml, Herbert (1999) (Hg.). Handbuch Sozialpädagogische Familienhilfe. 3. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hensen, Gregor (2005). Inobhutnahme als sozialpädagogische Krisenintervention. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen: Hogrefe. S. 533-560.
- Heynen, Susanne (2007). Die Arbeit der psychologischen Beratungsstelle bei häuslicher Gewalt; Möglichkeiten und Grenzen der Mütterberatung und der Arbeit mit gewalttätigen Vätern. In: Kavemann, Barbara (Hg.). Ulrike Kreyssig. 2., durchgesehene Auflage. Wiesbaden: VS Verlag. S. 371-382.
- Huwiler, Kurt (2006). Le placement dans une famille d'accueil ou dans un foyer exige beaucoup de la part des professionnels. Sécurité sociale CHSS (5), pp. 255 à 259.
- Jordan, Erwin (2005). Qualifiziertes Erkennen und Beurteilen - vom Aktenvermerk zum qualifizierten Beobachtungskatalog. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen: Hogrefe. S. 485-510.
- Jugendamt der Stadt Dormagen (2011) (Hg.). Dormagener Qualitätskatalog der Kinder- und Jugendhilfe. Ein Modell kooperativer Qualitätsentwicklung. In Zusammenarbeit mit Reinhart Wolff. Opladen: Barbara Budrich.
- Jungmann, Tanja (2010). Das Hausbesuchsprogramm des Modellprojekts "pro Kind". In: Kißgen, Rüdiger/Heinen, Norbert (Hg.). Frühe Risiken und Frühe Hilfen. Stuttgart: Klett-Cotta. S. 183-193.
- Kinderschutz-Zentrum Berlin (2009) (Hg.). Kindeswohlgefährdung - Erkennen und Helfen. 10. überarbeitete und erweiterte Aufl. Berlin: Kinderschutz-Zentrum Berlin e.V.
- Kindler, Heinz (2006). Welche Einschätzungsaufgaben stellen sich in Gefährdungsfällen? In: Kindler, Heinz/Lillig, Susanne/Blüml, Herbert/Meysen, Thomas/Werner, Annegret (Hg.). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: Verlag Deutsches Jugendinstitut. S. 59-51 - 59-58.
- Kindler, Heinz/Lillig, Susanna/Blüml, Herbert/Meysen, Thomas/Werner, Annegret (2006). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 [BGB] und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: Deutsches Jugendinstitut. URL: http://db.dji.de/asd/ASD_Inhalt.htm.
- Körner, Wilhelm/Deegener, Günther (2011) (Hg.). Erfassung von Kindeswohlgefährdung in Theorie und Praxis. Lengerich et al.: Pabst.
- Löcherbach, Peter/Mennemann, Hugo/Hermsen, Thomas (2009) (Hg.). Case Management in der Jugendhilfe. München Basel: Reinhardt.
- Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, RS 861. URL : <http://www.admin.ch/ch/f/rs/c861.html>.
- May, Andrea/Wiesli, Reto (2009). Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz. Begleitbericht zuhanden der kantonalen Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung Freiburg Bern: Fachstelle für Gesundheitspolitik polsan GmbH.
- Maykus, Stephan/Schone, Reinhold (2010) (Hg.). Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. 3., vollst. überarb. u. aktual. Aufl. Wiesbaden: VS.
- Message du 17 septembre 2010 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ) (2010). URL : <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2010/6197.pdf> [consulté le 17.7.2011].

Message du 28 juin 2006 concernant la révision du code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation). URL : <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2006/6635.pdf>.

Mey, Eva (2008). Prozesse: Die Zusammenarbeit im Dreieck Eltern - Behörden - Mandatsräger. In: Voll, Peter/Jud, Andreas/Mey, Eva/Häfeli, Christoph/Stettler, Martin (Hg.). Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Luzern: interact. S. 143-169.

Müller, Brigitte/Schaffner, Dorothee (2007). Motivationssemester als Angebote im Übergangssystem von der Schule in Ausbildung und Arbeit - Wirkungen, Grenzen und künftige Entwicklungen eines entstehenden Handlungsfeldes der Sozialen Arbeit. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit. 2. Jg. S. 61-78.

Müller, Burkhard/Schmidt, Susanne/Schulz, Marc (2005). Wahrnehmen können. Jugendarbeit und informelle Bildung. Freiburg i. Brsg.: Lambertus.

Nestmann, Frank/Sickendiek, Ursel (2011). Beratung. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4., völlig neu bearb. Auflage Aufl. München Basel: Reinhardt. S. 109-119.

Neuffer, Manfred (2009). Case Management: Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien. 4. überarbeitete Aufl. Weinheim München.

Oelerich, Gertrud (2002). Jugendhilfe im Kontext der Schule. In: Schröer, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (Hg.). Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim und München: Juventa. S. 773-787.

Office fédéral de la justice – Département fédéral de justice et police DFJP (2008 [Etat au 1^{er} janvier 2011]). Aide aux victimes en cas d'infraction commise en Suisse en vertu de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI). Informations destinées aux victimes et à leurs proches. URL : <http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/opferhilfe/opferhilfe-inlandstat-f.pdf#4> [consulté le 20.4.2011].

Office fédéral de la justice – Département fédéral de justice et police DFJP (2011). Prise en charge extrafamiliale d'enfants : créer la base légale avant d'édicter une ordonnance. In : Communiqués 2011, Le Conseil fédéral, 29.06.2011. [consulté le 22.7.2011].

Office fédéral des assurances sociales (2010). Révision totale de la loi sur les activités de jeunesse : message approuvé [Information aux médias du 17.9.2010]. URL : <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medienn/00120/index.html?lang=fr&msg-id=35177> [consulté le 20.4.2011].

Office fédéral des assurances sociales (2011). Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement. Rapport du Conseil fédéral du 13 janvier 2006 en réponse au postulat (06.3003) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) . [4 Mai 2011]. URL : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22904.pdf> [consulté le 30.5.2011].

Piller, Edith Maud/Schnurr, Stefan (2006). Zum Umgang mit "Problemjugendlichen" in der Schweiz. In: Sander, Uwe/Witte, Matthias (Hg.). Erziehungsresistent? - "Problemjugendliche" als besondere Herausforderung für die Jugendhilfe. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren. S. 93-120.

Pothmann, Jens (2009). Sozialpädagogische Familienhilfe im Zahlenspiegel. In: Forum Erziehungshilfen. (2). S. 68-70.

Rätz-Heinisch, Regina/Schröer, Wolfgang/Wolff, Mechthild (2009). Lehrbuch Kinder- und Jugendhilfe. Grundlagen, Handlungsfelder, Strukturen und Perspektiven. Weinheim und München: Juventa.

- Reich, Wulfhild (2005). Erkennen - Bewerten - handeln. Ein Diagnoseinstrument bei Kindeswohlgefährdung: Der Stuttgarter Kindesschutzbogen. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen: Hogrefe. S. 510-532.
- Richter, Martina (2011). Familienhilfe. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. München Basel: Reinhardt. S. 387-393.
- Rotering, Beate/Lengemann, Martin (2001). Krisenintervention und Inobhutnahme. In: Birtsch, Vera/Münstermann, Klaus/Trede, Wolfgang (Hg.). Handbuch Erziehungshilfen. Leitfaden für Ausbildung, Praxis und Forschung. Münster: Votum. S. 702-718.
- Schaffner, Dorothee (2008). Berufsintegration - eine Aufgabe schulischer und ausserschulischer Kooperationspartner. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (Hg.). Schulische und schulnahe Dienste. Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Bern Stuttgart Wien: Haupt.
- Schnurr, Stefan/Baier, Florian (2008). Einleitung: Schulische und schulnahe Dienste. In: Baier, Florian/Schnurr, Stefan (Hg.). Schulische und schulnahe Dienste - Angebote, Praxis und fachliche Perspektiven. Bern Stuttgart Wien Haupt. S. 9-24.
- Schultz, Runheide (2005). Psychosoziale Diagnostik von Kindesgefährdung. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Bd. 466-484. Göttingen: Hogrefe.
- Schüpbach, Marianne (2010). Ganztägige Bildung und Betreuung im Primarschulalter. Qualität und Wirksamkeit verschiedener Schulformen im Vergleich. Wiesbaden: VS.
- Schüpbach, Marianne/Scherzinger, Marion/Herzog, Walter (2010). Tagesschulkinder lernen nicht nur besser lesen, sondern sind auch sozialer. In: Bildung Schweiz. 155. Jg. (6). S. 10-11. URL: http://www.lch.ch/dms-static/b3666668-a929-4fb8-bed4-df0091522457/fl10_11.pdf.
- Seithe, Mechthild (2008). Engaging : Möglichkeiten klientenzentrierter Beratung in der Sozialen Arbeit Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sonneck, Gernot (2000). Krisenintervention und Suizidverhütung. Wien: Facultas.
- Speck, Karsten (2009). Schulsozialarbeit. Eine Einführung. 2. Auflage Aufl. München Basel: Reinhardt.
- Stork, Remi (2007). Kann Heimerziehung demokratisch sein? Eine qualitative Studie zum Partizipationskonzept im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Weinheim München Juventa.
- Struck, Norbert (2007). Möglichkeiten der Absicherung von Unterstützungsangeboten für Kinder und Jugendliche bei häuslicher Gewalt - Konsequenzen für die Jugendhilfe. In: Kavemann, Barbara/Kreyssig, Ulrike (Hg.). Handbuch Kinder und häusliche Gewalt. 2., durchgesehene Auflage Aufl. Wiesbaden: VS Verlag. S. 443-454.
- Sturzenhecker, Benedikt/Richter, Elisabeth (2010). Die Kinder- und Jugendarbeit. In: Thole, Werner (Hg.). Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch.. Bd. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag. S. 469-475.
- Suess, Gerhard J. (2010). Schritte zu einer effektiven, Freude bereitenden Elternschaft - das STEEP-Programm. In: Kißgen, Rüdiger/Heinen, Norbert (Hg.). Frühe Risiken und Frühe Hilfen. Stuttgart: Klett-Cotta. S. 194-208.
- Verein a:primo (2011). Schrittweise / Grundlagen. URL: <http://www.a-primo.ch/cms/de/angebote/schrittweise/grundlagen.html> [Zugriffdatum: 17.7.2011].
- Vollmer, Thomas (2008). Stratégie pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Sécurité sociale CHSS (5), pp. 285 à 261.
- Weiss, Wilma (2011). Philipp sucht sein Ich. Zum pädagogischen Umgang mit Traumata in den Erziehungshilfen. 6., überarbeitete Aufl. Weinheim München: Juventa.

Wendt, Wolf Rainer (2011). Care und Case Management. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.). Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 4. völlig neu bearbeitete Aufl. München Basel: Reinhardt. S. 214-220.

Wilhelm, Elena (2005). Rationalisierung der Jugendfürsorge. Die Herausbildung neuer Steuerungsformen des Sozialen zu Beginn des 20. Jahrhunderts Bern - Stuttgart - Wien: Haupt.

Winkler, Michael (2005). Stationäre Erziehungshilfen und Pflegefamilien als neuer Lebensort. In: Deegener, Günther/Körner, Wilhelm (Hg.). Kindesmisshandlung und Vernachlässigung. Ein Handbuch. Göttingen et al.: Hogrefe. S. 709-731.

Wolf, Klaus (2002). Hilfen zur Erziehung. In: Schröder, Wolfgang/Struck, Norbert/Wolff, Mechthild (Hg.). Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim und München: Juventa. S. 631-645.

Zatti, Kathrin B. (2005). Le placement d'enfants en Suisse. Analyse, développement de la qualité et professionnalisation. Rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral de la justice. URL : http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/kinderbetreuung/ber_pflegerkin_der-f.pdf [consulté le 30.5.2011].

Auteur :

Prof. Stefan Schnurr
Haute-Ecole spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest

Haute école de travail social
Institut d'aide à l'enfance et à la jeunesse

Directeur de l'Institut

Thiersteinerallee 57
4053 Bâle

Tél. +41 (0) 61 337 2783

Fax +41 (0) 61 337 2795

stefan.schnurr@fhnw.ch

<http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/ikj>

<http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/personen/stefan.schnurr>

Annexe 4 : Avis de l'OFJ du 25 mai 2011 sur l'interdiction des châtimets corporels (extrait)

Extrait de l'avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ) du 25 mai 2011 : « Rapport en réponse au postulat Fehr ; interdiction des châtimets corporels » à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) :

L'art. 126, al. 1, CP a la teneur suivante : « Celui qui se sera livré sur une personne à des voies de fait qui n'auront causé ni lésion corporelle ni atteinte à la santé sera, sur plainte, puni d'une amende. » Selon l'al. 2, let. a, de la même disposition, l'auteur est poursuivi d'office s'il a agi à répétées reprises contre une personne, notamment un enfant, dont il avait la garde ou sur laquelle il avait le devoir de veiller.

L'ATF 89 IV 73 exprimait encore la tendance à ne pas considérer du tout les châtimets corporels comme constitutifs d'une infraction pénale, en raison de leur but éducatif. Toutefois, le TF ne s'est plus tenu à cette jurisprudence dans l'ATF 117 IV 14, dans lequel il a précisé qu'une gifle réalisait les éléments constitutifs objectifs des voies de fait, et ce même si l'auteur avait agi pour des motifs éducatifs. Dans ce cas, la seule question que l'on pourrait se poser est de savoir si les voies de fait étaient justifiées par un droit de correction.

Concrètement, la question qui se pose ici est de savoir si des parents accusés de s'être livrés à des voies de fait selon l'art. 126, al. 1, CP parce qu'ils ont par exemple donné une gifle à leur enfant peuvent invoquer l'art. 14 CP et se prévaloir d'un droit de correction découlant de l'art. 301 CC. L'art. 14 CP a la teneur suivante : « Quiconque agit comme la loi l'ordonne ou l'autorise se comporte de manière licite, même si l'acte est punissable en vertu du présent code ou d'une autre loi. »

Dans la doctrine de droit pénal, il est généralement admis que les parents ont un droit de correction corporelle légère et que les voies de fait au sens de l'art. 126, al. 1, CP ont encore un caractère admissible (Stratenwerth/Jenny/Bommer, *Schweizerisches Strafrecht*, BT I, 7^e édition, Berne 2010, n° 19 ad 3 ; Trechsel et al., *Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxis-kommentar*, Zurich/St. Gall 2008, n° 8 ad art. 126 ; Rehberg/Schmid/Donatsch, *Strafrecht III*, 8^e édition, Zurich/Bâle/Genève 2003, p. 36). Martin Schubarth pense qu'il est incertain qu'une base formelle soit encore donnée pour un droit de correction en faveur des parents et des tuteurs. Par ailleurs, il se demande si, au vu des connaissances actuelles, les châtimets corporels pourraient encore être considérés comme appropriés sur le plan pédagogique. Il arrive à la conclusion que la question du maintien d'un droit de correction des parents sur la base du droit de la filiation révisé peut demeurer ouverte ici car il ne peut en tout cas pas revenir au droit pénal de faire comprendre les exigences de la pédagogie moderne aux parents. Les voies de fait commises par des parents sur leurs enfants pourraient dès lors être non punissables (Schubarth, *Kommentar zum schweizerischen Strafrecht, Besonderer Teil*, 1^{er} volume, Berne 1982, n^{os} 11/12 ad art. 126).

Dans l'ATF 129 IV 216, le TF n'a pas précisé dans quelle mesure il pouvait encore être justifié de faire application de correction corporelle légère. Il a toutefois considéré qu'en donnant aux enfants une dizaine de fois (en l'espace de trois ans) des gifles et des coups de pied au derrière, l'intimé avait sans autre outrepassé la mesure admise et ne pouvait pas invoquer un quelconque droit de correction.

Sur le plan du droit civil, la question de savoir si les parents jouissent d'un droit de correction dans le contexte actuel est développée comme suit :

Selon l'art. 301, al. 1, CC, les parents dirigent l'éducation de l'enfant « en vue de son bien ». Dans le message de 1974 sur le nouveau droit de la filiation, il est encore indiqué : « L'autorité parentale inclut également le droit de corriger l'enfant dans la mesure où son éducation l'exige. Point n'est toutefois besoin de mentionner ce droit expressément dans la

loi. » (FF 1974 II 78). A cette époque, les dispositions en question se situaient encore sous le titre allemand « Die elterliche Gewalt ».

Depuis lors, la terminologie allemande s'est modifiée (contrairement à la terminologie française). A l'entrée en vigueur du nouveau droit du divorce le 1^{er} janvier 2000, le terme « elterliche Gewalt » a été remplacé par « elterliche Sorge ». La notion de « Gewalt » (littéralement : « puissance ») a été de plus en plus largement ressentie comme choquante dans la population parce qu'elle était mise en lien avec le sens négatif du mot (littéralement : « violence »). Le changement de terminologie (allemande) se fonde sur une modification des valeurs dans la société ; avec le développement des sciences humaines modernes, le mot « Gewalt » s'est trouvé être de moins en moins adapté. L'aspect négatif lié à l'expression « elterliche Gewalt » a passé à l'arrière-plan ; dès lors il s'est agi et il s'agit de l'exercice de la « Sorge » (en français dans la loi : « autorité » tout comme, avant, « Gewalt ») à l'égard de l'enfant. Le critère de cette « elterliche Sorge » est le bien de l'enfant. Cette notion accompagne l'évolution sociale : ce qu'il faut comprendre actuellement par « le bien de l'enfant » est soumis à une variation constante. La concrétisation de cette notion juridique découle en cela des connaissances des sciences humaines (Commentaire bâlois / Schwenger, ZGB I, 4^e édition, Bâle 2010, Art. 301 n° 5).

L'abandon de la force comme élément de l'éducation reflète l'évolution de la société que suit également la jurisprudence du TF qui n'interprète pas les art. 301 s. CC selon leur contexte historique mais à la lumière des conceptions modernes (voir ATF 129 IV 216 ss ; cet arrêt n'aurait pas été possible tel quel si l'on s'était encore basé sur les conceptions de 1974 pour juger des faits).

L'interprétation de la notion du bien de l'enfant interdit actuellement de considérer la force comme étant une partie des méthodes parentales d'éducation (Schwenger, du même avis, part de l'idée que tout châtiment corporel doit être considéré comme illicite [Commentaire bâlois / Schwenger, op. cit., art. 301 n° 8]). Autre est la question de savoir si tout dérapage au sens de voies de fait (par exemple une petite tape), dont des parents peuvent faire preuve dans un moment de surmenage, doit conduire à une poursuite pénale. Du point de vue du droit civil et en particulier du droit de la famille, cela ne peut pas être sérieusement considéré comme souhaitable. En effet, le but doit être dans un tel cas d'amener les parents à une éducation non-violente. Or, il apparaît pour le moins douteux que la comparution devant le juge pénal ait l'effet escompté. En revanche, dans le cadre de la protection de l'enfant et de ses dispositions, il est possible de recourir aux formes et gradations de mesures les plus diverses, qui permettent d'influencer le comportement des parents de façon plus judicieuse qu'une poursuite pénale pour voies de fait.

Le projet de révision « Autorité parentale » (définissant l'autorité parentale conjointe comme étant la règle) pose une autre restriction contre le droit de correction en prévoyant nouvellement de manière explicite qu'en cas d'échec d'autres (moindres) mesures de protection de l'enfant, l'autorité parentale est retirée lorsque les parents se montrent violents à l'égard de leurs enfants. A ce propos, il importe peu que l'enfant soit directement victime de la violence domestique ou qu'il soit seulement exposé à la violence conjugale dirigée contre l'autre parent (art. 311, al. 1, projet CC). (...).

En résumé, on peut dire que, du point de vue du droit civil, un droit de correction n'est plus conciliable avec le bien de l'enfant. L'art. 311, al. 1, révisé du code civil clarifiera la question. D'autres dispositions légales ne sont pas nécessaires au vu de cette situation juridique.

Les réflexions qui précèdent ont pour conséquence que les parents ne peuvent désormais plus invoquer leur droit de correction ou l'art. 14 CP et qu'une seule gifle est en principe punissable. Toutefois, même du point de vue du droit pénal, il n'est pas souhaitable qu'une poursuite pénale puis un jugement fasse suite à chaque cas de voies de fait unique ou isolé (étant à relever que de tels cas ne seraient de toute façon dénoncés que très rarement).

Selon les circonstances et les faits, les parents peuvent invoquer le fait justificatif de la légitime défense (art. 15 CP : « Quiconque, de manière contraire au droit, est attaqué ou me-

nacé d'une attaque imminente a le droit de repousser l'attaque par des moyens proportionnés aux circonstances ; le même droit appartient aux tiers. ») ou l'excuse absolutoire de la rétorsion. En tant que rétorsion, l'art. 177, al. 3, CP (injure) permet de riposter à une injure par des voies de fait. Comme les voies de fait ont souvent un aspect injurieux, elles peuvent aussi être compensées en rétorsion par des voies de fait (Trechsel et al., op. cit., n° 6 ad art. 126, avec renvoi à l'ATF 72 IV 20).