

Fondements d'une politique de l'enfance et de la jeunesse

Conception de la Commission fédérale pour la jeunesse

avril 2000

Hallwylstrasse 15
3003 Berne

Tél. 031 322 92 26
Fax 031 322 92 73

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| Préface | 3 |
| 1. Introduction | 4 |
| 2. Trente ans de politique de la jeunesse : entre théorie et réalité | 6 |
| 2.1 Développement de la politique de la jeunesse | 6 |
| 2.2 Jalons de la politique suisse de la jeunesse | 7 |
| 2.3 Situation actuelle sur le plan fédéral | 7 |
| 2.4 Situation actuelle sur le plan cantonal | 8 |
| 2.5 Conclusions | 8 |
| 3. Nouvelles normes constitutionnelles concernant les enfants et les jeunes | 9 |
| 3.1 Remarque liminaire | 9 |
| 3.2 Discrimination du fait de l'âge | 9 |
| 3.3 Encouragement et capacité des enfants et des jeunes à exercer les droits fondamentaux | 10 |
| 3.4 Intégration politique | 11 |
| 3.5 Protection, encouragement et activités de jeunesse extra-scolaires | 12 |
| 3.6 La nouvelle Constitution, fondement d'une politique de l'enfance et de la jeunesse : le point de vue de la CFJ | 14 |
| 4. Politique de l'enfance et de la jeunesse et Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant | 16 |
| 4.1 Introduction | 16 |
| 4.2 De l'importance de la Convention prise dans son ensemble | 16 |
| 4.3 De l'importance de l'article 12 de la Convention | 16 |
| 4.4 De l'importance de l'article 42 de la Convention | 17 |
| 4.5 La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, fondement d'une politique de l'enfance et de la jeunesse : le point de vue de la CFJ | 17 |
| 5. Enfants et jeunes : points communs et différences | 18 |
| 5.1 De l'utilisation des termes « enfants » et « jeunes » dans la législation | 19 |
| 5.2 Points communs et différences sous l'angle de la psychologie du développement | 22 |
| 5.3 Points communs et différences sous l'angle de la sociologie | 23 |
| 5.4 Approches philosophiques | 24 |
| 5.5 Points communs et différences entre les enfants et les jeunes : le point de vue de la CFJ | 25 |
| 6. Concept pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse | 25 |
| 6.1 Introduction | 25 |
| 6.2 Tâches prioritaires de la Confédération | 27 |
| 6.3 Stratégies et mesures de mise en œuvre | 29 |
| 6.4 Cantons et communes | 30 |

PRÉFACE

Près de trente ans après la publication du rapport « Gut », la Commission fédérale pour la jeunesse (CFJ) présente un projet de politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, qui reprend en partie les exigences qui avaient été formulées en 1973 déjà. Aussi s'interrogera-t-on peut-être sur la raison d'être de ce projet. La réponse est simple.

En 1998, à l'occasion de son vingtième anniversaire, la CFJ a procédé à un état des lieux de la politique de la jeunesse en Suisse. Ce faisant, elle a constaté avec satisfaction que la situation avait évolué, offrant désormais la possibilité de modifier de manière durable le visage de la politique suisse en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Les nouvelles données législatives auxquelles s'ajoute une sensibilité plus aiguisée de la Confédération aux questions de l'enfance et de la jeunesse ont donc incité la CFJ à formuler des propositions visant à repenser et à réorganiser les activités que la Confédération destine aux enfants et aux jeunes.

Comme nous venons de le mentionner, le cadre législatif a changé. Nous avons assisté à l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale d'une part, à la ratification et la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant d'autre part.

La tendance à la centralisation et à la gestion parcimonieuse des ressources, que l'on observe dans d'autres domaines, se fait également sentir dans les activités de jeunesse. Des voix s'élèvent donc, qui revendiquent au nom de la politique de l'enfance et de la jeunesse un engagement plus marqué de la Confédération et une coordination accrue.

C'est dans ce contexte que le Département fédéral de l'Intérieur a chargé la CFJ d'une double mission. Premièrement, d'évaluer dans quelle mesure « politique de l'enfance » et « politique de la jeunesse » diffèrent quant à leurs objectifs, mesures et structures ; et deuxièmement, de dégager les conséquences pouvant être tirées de ces différences ou similitudes pour les activités de la Confédération, et celles de la CFJ en particulier.

Par conséquent, le moment était opportun pour la CFJ de faire le point sur la situation, de redéfinir non seulement ses tâches propres mais également celles de la Confédération et des cantons, et d'envisager les actions à entreprendre, notamment sur le plan fédéral.

Le présent rapport a été élaboré à l'intention du Conseil fédéral. Nous sommes d'avis qu'il pourrait constituer le point d'orgue d'une discussion qui a cherché - pendant près de trente ans - à définir les objectifs et la finalité de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Il s'agit maintenant de faire tendre les conditions existantes et la nouvelle donnée législative vers un seul et même but. La CFJ est convaincue que la Confédération est parfaitement en mesure d'assumer cette tâche et de mener la politique de l'enfance et de la jeunesse adéquate. Le temps est donc venu d'agir !

1. INTRODUCTION

Au cours des trente dernières années, et plus précisément depuis la publication du Rapport « Réflexions et propositions concernant une politique suisse de la jeunesse » (Rapport « Gut »), les choses ont passablement évolué dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse : la création de la Commission fédérale pour la jeunesse et l'introduction de la loi sur les activités de jeunesse. Puis, plus récemment, l'approche de la politique de la jeunesse a radicalement changé : de protectionniste et lacunaire qu'elle était, la politique de la jeunesse est passée à une forme plus émancipée et plus intégrative. *Une politique de l'enfance et de la jeunesse transparente, cohérente et coordonnée qui précise les tâches et les compétences respectives de la Confédération, des cantons et des communes fait encore défaut ; et pourtant, il s'agit là d'une revendication exprimée depuis des années par tous les milieux impliqués.* Le deuxième chapitre de cette prise de position dresse donc le bilan de trente ans de politique de la jeunesse et tente de faire l'inventaire des organes concernés par cette politique.

Les nouveaux articles intégrés à la Constitution fédérale et la ratification de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant dotent désormais la Confédération des fondements nécessaires pour se lancer dans une politique active de l'enfance et de la jeunesse.

Aussi le troisième chapitre est-il consacré à l'interprétation des articles constitutionnels ayant trait à la politique de l'enfance et de la jeunesse ainsi qu'à leurs conséquences pour la mission de la Confédération. A ce propos, la Commission a dégagé un certain nombre de conclusions. D'une part, la nouvelle Constitution offre la possibilité à la Confédération - exige même d'elle - de s'engager activement en faveur de la politique de la jeunesse et d'assumer de nouvelles tâches. D'autre part, elle impose à la Suisse de changer de paradigme, de revoir sa conception de la jeunesse au sens large du terme : les enfants et les jeunes ne sont plus simplement considérés comme des individus requérant une protection et une assistance particulières, mais comme des sujets de droit à part entière, qui ont voix au chapitre et qui sont autorisés à jouer un rôle actif dans l'exercice leurs droits.

Dans le chapitre 4, la CFJ s'efforce d'analyser les effets, pour la Suisse, de la ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. La mise en œuvre de cette convention pourrait servir de fondement à une politique globale en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Cette même Convention illustre cependant de manière patente que l'opacité et le cloisonnement *des structures actuelles ne permettent pas de tirer suffisamment parti des compétences présentes dans les différents services de l'Administration ni de déboucher sur de véritables synergies. A témoin, le Rapport initial que la Suisse a élaboré à l'intention du Comité des Nations Unies des droits de l'enfant*, et qui a placé la Confédération devant des difficultés considérables. Celle-ci a en effet constaté que les attributions et les responsabilités des diverses instances administratives œuvrant de manière plus ou moins intense en

faveur de l'enfance et de la jeunesse n'étaient guère évidentes. Il est par conséquent nécessaire d'améliorer la transparence, l'information et la coordination sur le plan fédéral.

Dans le cinquième chapitre, la CFJ tente de cerner les critères et les références juridiques, sociologiques et psychologiques auxquelles font appel les notions «enfants» et «jeunes» afin d'en évaluer les implications - en termes d'objectifs, de mesures et de structures – dans l'élaboration d'une politique de l'enfance et d'une politique de la jeunesse.

Ce faisant, la Commission aboutit à la conclusion que les différences entre « enfants » et « jeunes » ne justifient le développement de deux politiques distinctes. Autrement dit, en parlant de « politique de l'enfance et de la jeunesse », la CFJ entend **une seule et même** politique, menée pour et avec les enfants et les jeunes. Cette politique se fonde sur une approche différenciée des besoins spécifiques à chaque groupe d'âge, du sexe et du contexte général dans lequel les jeunes générations évoluent. La CFJ souligne néanmoins que la distinction entre enfants et jeunes peut s'avérer opportune voire nécessaire pour certains aspects de la politique de l'enfance et de la jeunesse ou au niveau opérationnel, par exemple à l'échelon communal.

L'objectif suprême de toute politique de l'enfance et de la jeunesse consiste à permettre à chaque enfant et à chaque jeune de s'épanouir sur tous les plans et d'affirmer sa personnalité. Aussi, les des activités menées dans le cadre d'une telle politique recouvrent les dimensions suivantes :

- une politique *pour* les enfants et les jeunes (protection, soutien et information) ;
- une politique *avec* les enfants et les jeunes (participation à des processus initiés par des adultes) ;
- une politique conçue *par* les enfants et les jeunes (représentation directe, autogestion).

Bien que ces principes soient tirés du Rapport Gut, ils conservent aujourd'hui encore toute leur pertinence. Dans le chapitre 6, la CFJ présente un catalogue de priorités et de mesures qui permettraient à la Confédération de mener et de mettre en œuvre une politique fédérale de l'enfance et de la jeunesse.

Compte tenu des conditions cadres, la CFJ débouche sur la conclusion selon laquelle **la Confédération doit désormais commencer par améliorer la coordination de ses activités** – au demeurant dispersées et disparates – dans les domaines qui touchent aux enfants et aux jeunes. Dans cette optique, il convient d'encourager et d'inciter la collaboration entre les différentes instances œuvrant dans ce domaine, et de voir si elles sont intégrées dans une structure adéquate. A cet effet, on pourrait envisager le recours à la mise sur pied ou à la désignation d'une instance qui servirait d'interlocutrice pour les questions relatives à l'enfance et à la jeunesse.

L'implantation et la mise en œuvre d'une politique cohérente et systématique passe forcément par une clarification des compétences et des réseaux ainsi que par la coordination de toutes les activités touchant

de près ou de loin à l'enfance et à la jeunesse.

2. TRENTE ANS DE POLITIQUE DE LA JEUNESSE : ENTRE THÉORIE ET RÉALITÉ

2.1 Développement de la politique de la jeunesse

La teneur et les objectifs d'une politique suisse de la jeunesse ont été formulés dans le Rapport « Gut »¹ du 16 juillet 1973. Le Département fédéral de l'Intérieur avait mandaté un groupe d'étude pour « établir de quelle manière notre pays pourrait amorcer une politique systématique de la jeunesse et de faire ensuite rapport au Département ». Ce groupe devait examiner les tâches qui incomberaient à la Confédération dans ce domaine, étudier s'il convenait de créer un organe responsable de l'élaboration d'une politique systématique de la jeunesse et analyser les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une telle politique par les milieux intéressés.

Partant du « fossé entre les générations », le rapport « Gut » définit la complexité de la politique de la jeunesse ainsi: « Si nous appliquons le terme de jeunesse non seulement aux jeunes gens pubères mais aussi aux enfants, et si nous comprenons la politique dans un sens très large, celui de l'action à exercer pour atteindre un objectif, la politique de la jeunesse apparaît comme les sommes des principes et des mesures à appliquer à la jeunesse ».

Dans ses Thèses formulées à l'occasion des manifestations de jeunes² en 1980, la CFJ a repris cette définition en insistant sur le fait que la politique de la jeunesse est une politique de société, « non seulement parce que les jeunes d'aujourd'hui seront les adultes de demain, mais aussi parce qu'une politique de la jeunesse qui ne s'intéresse qu'aux jeunes contribue à creuser le fossé entre les générations ».

Dans son Message concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires du 18 décembre 1987, le Conseil fédéral se réfère à la définition du rapport « Gut » tout en renvoyant aux résultats de la consultation auquel il avait donné lieu. Ainsi, compte tenu de fait que « la politique de la jeunesse incombe au premier chef aux cantons et aux communes », le Conseil fédéral estimait que la politique de la jeunesse menée par la Confédération « consistait à tenir compte des intérêts des jeunes dans le cadre

¹ Réflexions et propositions concernant une politique suisse de la jeunesse ; Rapport du groupe d'étude du DFI pour les problèmes relatifs à une politique suisse de la jeunesse, 16 juillet 1973. Réf. : Rapport « Gut ».

² CFJ, Thèses formulées à l'occasion des manifestations de jeunes en 1980, Berne, 1980.

des dispositions constitutionnelles afin d'arriver à une politique globale répondant à leurs aspirations, et à exploiter toutes les possibilités existant au niveau de la législation et au sein de l'administration ».

Dans les années 90, le principe d'une « politique de la jeunesse *pour* les jeunes » a été élargi à celui d'une politique *avec* les jeunes. Dans leur Manifeste de Bienne '95 de la jeunesse, la CFJ et le CSAJ formulent cette conception de la manière suivante : « la politique de la jeunesse, conçue par des adultes pour les jeunes est passive et présente des limites. Elle doit céder le pas à une politique menée par les jeunes et pour les jeunes, qui leur permet de s'investir et de s'intégrer »³. En 1996, dans son rapport « La politique de la jeunesse à un carrefour », la CFJ affirme qu'une politique globale de la jeunesse exige de trouver « des solutions justes et viables, qui prennent en considération les besoins des jeunes et des enfants, [qui visent] l'intégration des enfants et des jeunes à la société [et qui montrent] comment ceux-ci peuvent contribuer activement à la construction [de la société] ».⁴

2.2 Jalons de la politique suisse de la jeunesse

- 1973 Rapport de la Commission Gut « Réflexions et propositions concernant une politique suisse de la jeunesse »
- 1978 Création de la CFJ
- 1979 Année internationale de l'enfance
- 1985 Année internationale de la jeunesse
- 1989 Introduction de la loi sur les activités de jeunesse
- 1991 Première session fédérale des jeunes
- 1996 Renforcement du Secrétariat de la CFJ
- 1997 Ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
- 1999 Adoption de la nouvelle Constitution fédérale (nouveaux articles constitutionnels)
- 2000 Entrée en vigueur (le 1^{er} janvier 00) de la nouvelle Constitution fédérale
- 2000 Rapport initial de la Suisse au Comité des Nations Unies des droits de l'enfant

2.3 Situation actuelle sur le plan fédéral

Au niveau fédéral, diverses instances officielles s'occupent, directement ou indirectement, de questions ayant trait à la jeunesse. Mentionnons, entre autres, la Centrale pour les questions familiales de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui s'occupe de l'enfance maltraitée et de la Convention

³ CFJ & CSAJ, Manifeste de Bienne '95 de la jeunesse, Berne, 1980.

⁴ CFJ, La politique de la jeunesse à un carrefour - Quelles perspectives en Suisse, Rapport final du Séminaire de la Jeunesse de Bienne '96, Berne, 1996.

de l'ONU relative aux droits de l'enfant ; l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), chargé de la prévention des toxicomanies chez les jeunes (Projet Voilà) ; l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES), en charge de l'éducation à la citoyenneté ; l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFPT), qui traite la formation professionnelle ; le Département fédéral de justice et police (DFJP), qui s'occupe de la protection des mineurs, du droit pénal et militaire, de droit des étrangers, de la politique d'asile, etc. ; l'Office fédéral du sport, « Jeunesse & Sport ».

L'Office fédéral de la Culture (OFC) est quant à lui l'instance administrative responsable des questions liées à la jeunesse au sens large du terme. On y trouve le Service de jeunesse ainsi que le Secrétariat de la CFJ. Dans la pratique, la marge de manœuvre de l'OFC est limitée aux activités extra-scolaires non sportives, c'est-à-dire à l'application de la loi fédérale sur les activités de jeunesse.

La CFJ est un organe consultatif des autorités fédérales. Sa mission consiste à analyser la situation des jeunes en Suisse et à évaluer la portée politique des interactions qu'elle observe entre la jeune génération et le monde des adultes. Ses recommandations et ses prises de position se fondent essentiellement sur les connaissances et les expériences de ses membres ainsi que sur celles d'associations actives dans le domaine de la jeunesse (dans ce dernier cas, les échanges ont surtout lieu dans le cadre de consultations ad hoc ou du traditionnel Séminaire de Bienne organisé par la CFJ). La CFJ est administrée par l'Office fédéral de la culture (l'OFC) où se trouve son secrétariat. Cependant, son mandat et son champ d'observation – par exemple la santé (politique en matière de drogue), la formation (loi sur la formation professionnelle), les droits et la protection des mineurs (délinquance juvénile, circulation routière, droits et protection des mineurs face aux adultes) etc. – dépassent largement le cadre d'activité de l'Office dont elle dépend administrativement.

2.4. Situation actuelle sur le plan cantonal

La collaboration intercantonale implique également différentes instances s'occupant des questions liées à l'enfance et à la jeunesse. Nous ne prendrons qu'un seul exemple pour illustrer cette coopération. Tandis que la Conférence des Offices des mineurs est une plate-forme établie, dont les activités sont menées dans chaque canton, la Conférence des délégués cantonaux à la jeunesse, s'est constituée à l'initiative des délégués cantonaux afin de favoriser les échanges entre les cantons.

2.5 Conclusions

➤ Même si la thématique « enfants et jeunes » est une question globale, les responsabilités au sein de

l'Administration demeurent cloisonnées, tant horizontalement (Départements fédéraux, Offices fédéraux et instances) que verticalement (communes, cantons, Confédération).

- Le domaine de compétence de l'organe administratif fédéral chargé des affaires de la jeunesse, l'OFC, se limite au secteur extra-scolaire.
- Le degré d'intégration très variable de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les diverses administrations cantonales indique clairement que le changement de paradigme (d'une politique protectionniste et lacunaire à une politique d'émancipation et de participation) n'a pas encore véritablement fait son chemin aux niveaux cantonal et communal. Dans la plupart des cantons, la politique de l'enfance et de la jeunesse se borne à la formation et à la protection.
- S'il est vrai qu'il existe une volonté d'action à différents niveaux, force est cependant de constater qu'il faut - avant de pouvoir parler d'une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse digne de ce nom - commencer par remédier aux lacunes affectant le fond, l'organisation et les structures au niveau fédéral.

3. NOUVELLES NORMES CONSTITUTIONNELLES CONCERNANT LES ENFANTS ET LES JEUNES

3.1 Remarque liminaire

La nouvelle Constitution fédérale est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000. Elle comprend, entre autres, certaines modifications ou nouveautés qui concernent en particulier les enfants et les jeunes.

3.2 Discrimination du fait de l'âge

Article 8 Egalité

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

Interprétation

- Au cours des débats qui ont porté sur la nouvelle Constitution fédérale, il n'a par exemple jamais été question de ramener le droit de vote à la naissance ou d'abolir la protection des mineurs (loi fédérale sur l'alcool, etc.) en raison de l'introduction de l'article 8, alinéa 2. La CFJ est d'avis que cette norme ne constitue pas réellement un élément sur lequel fonder une argumentation en faveur des enfants et des jeunes. Reste qu'il est difficile de déterminer si les enfants bénéficient de certains droits parce qu'il convient de les protéger ou parce qu'il s'agit d'éviter toute discrimination du fait de leur âge.

3.3 Encouragement et capacité des enfants et des jeunes à exercer les droits fondamentaux

Article 11 Protection des enfants et des jeunes

¹ *Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.*

² *Ils exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.*

Interprétation

- L'alinéa 1 a été formulé en termes relativement généraux, mais implique sans nul doute que le droit des enfants et des jeunes ne s'applique pas seulement à leur protection mais également à leur développement. Il inclut certainement aussi un droit à la formation.
- Alinéa 2 : le professeur Fleiner⁵ estime que les enfants et les jeunes sont en principe des sujets jouissant de leurs droits dès leur naissance. En d'autres termes, les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution, dans la Convention des droits de l'homme ainsi que dans les Pactes relatifs aux

⁵ Fleiner, Th./Mistic, A Die Rechtsausübung durch Kinder im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit Avis de droit mandaté par la CFJ, novembre 1998.

droits de l'homme s'appliquent aux enfants au même titre qu'aux adultes ⁶. En théorie, un enfant capable de discernement est autorisé à condamner lui-même une violation de ses droits fondamentaux - droits dont il jouit en vertu de sa personnalité : liberté d'opinion, liberté personnelle, liberté de réunion, appartenance religieuse, appartenance à une association, consentement aux interventions chirurgicales, actions en pension alimentaire. Par cet article, il incombe à la Confédération de garantir que les enfants et les jeunes peuvent effectivement faire valoir leurs droits. Pour que ce droit puisse également déployer ses pleins effets dans la pratique, les enfants et les jeunes doivent avoir la possibilité d'imposer leurs droits et de poursuivre en justice toute violation de leurs droits fondamentaux. A ce propos, il convient de déterminer si, d'une part, il existe actuellement des instances auprès desquelles les enfants et les jeunes peuvent poursuivre en justice toute violation de leurs droits fondamentaux ; d'autre part, si la Confédération est en mesure de contraindre les cantons à créer de tels organes.

- Dans son avis de droit, Fleiner souligne que l'article 11 se borne à reprendre de manière plus explicite un droit qui existait déjà avant la réforme constitutionnelle. Par conséquent, le débat ne doit pas porter sur la capacité des enfants à exercer leurs droits fondamentaux, mais plutôt sur l'âge à partir duquel ils sont « mûrs » et capables de discernement. *La CFJ pourrait être chargée, par exemple, d'examiner les jugements rendus par les tribunaux en matière de capacité de discernement, d'analyser les fondements (pédagogiques, psychologiques, etc.) sur lesquels ces décisions reposent, et d'œuvrer dans le sens d'une extension de cette pratique.*

3.4 Intégration politique

Article 41 (Buts sociaux)

¹ *La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que (...)*

c. les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées ;

⁶ En Suisse, on distingue entre droits strictement personnels absolus et droits strictement personnels relatifs. Les droits strictement personnels absolus ne peuvent être invoqués que par la personne concernée elle-même (celle-ci ne peut pas se faire représenter). Or du point de vue juridique, les enfants en bas âge n'ont pas l'exercice des droits civils et ne sont par conséquent en principe pas capable d'ester en justice; de facto, ils ne peuvent donc pas faire valoir de droits strictement personnels.

- f. les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes ;
- g. 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.

Interprétation

- La nouvelle norme, dans son alinéa g en particulier, a ceci de satisfaisant qu'outre l'intégration politique des jeunes, elle stipule et encourage expressément celle des enfants, jetant ainsi le fondement - bien que vague et timide - d'une *politique de l'enfance*.
- Malgré l'impact plutôt limité des objectifs sociaux, l'alinéa g pourrait néanmoins constituer la base d'une politique globale de l'enfance et de la jeunesse. L'objectif de cette politique devrait consister à exposer de manière crédible la manière dont elle entend encourager l'indépendance et l'intégration politique des enfants et des jeunes.

3.5 Protection, encouragement et activités de jeunesse extra-scolaires

Article 67 Besoins des jeunes et formation des adultes

¹ 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.

² En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes et la formation des adultes.

Interprétation

- En vertu de cet article, la Confédération se voit désormais dotée de compétences d'encouragement qui ne se limitent plus aux seules activités de jeunesse extra-scolaires ou au sport.

- A la lumière du premier alinéa, et dans l'optique d'une politique nationale de l'enfance et de la jeunesse, il convient de déterminer *les besoins de développement et de protection*⁷ *des enfants et des jeunes réellement pertinents sur le plan fédéral*. Ce qui nous amène à nous interroger sur *la manière dont la Confédération comprend et tient compte des besoins de développement et de protection des enfants et des jeunes*. Plusieurs questions demeurent encore en suspens : la Confédération peut-elle influencer sur la mise en œuvre de cet article au niveau cantonal et, le cas échéant, comment ? Peut-elle éventuellement se fonder sur cet article pour promulguer une loi cadre ? Peut-elle imposer des consignes aux cantons ?
- Si la Confédération entend appliquer cet article au pied de la lettre, elle devra à l'avenir déterminer et prendre *activement* en considération les besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes, et ce, dans toutes ses actions. Cela implique d'une part, qu'elle conçoive la politique de l'enfance et de la jeunesse comme une activité transversale, et d'autre part, qu'elle instaure un examen de compatibilité « enfance et jeunesse ».
- Pour satisfaire à l'exigence de l'alinéa 1, la Confédération doit mettre sur pied un système permettant de déterminer ces besoins de développement et de protection. *Ce pourrait être une tâche de la CFJ de soumettre à la Confédération des propositions en ce sens*. Un tel système au niveau fédéral pourrait également servir de base à l'élaboration d'un concept similaire au niveau cantonal.
- Pour la CFJ, l'application de l'article 67, alinéa 1 constitue l'un des piliers fondamentaux d'une politique fédérale de l'enfance et de la jeunesse digne de ce nom.
- L'alinéa 2 est une base constitutionnelle dont les dispositions sont d'ores et déjà inscrites dans la loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires. Toutefois, il s'agira de vérifier si les critères d'attribution d'un soutien aux associations et aux projets de jeunes couvrent également les activités menées *pour*, voire *avec* des enfants. Si tel n'est pas le cas, des ajustements seront nécessaires au niveau de l'ordonnance fédérale relative à l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires.

⁷ Nous partons du principe que les auteurs de cet article ont pensé aux besoins collectifs - et non individuels - de développement et de protection du groupe d'âge « enfants et jeunes ». Cette question mérite cependant qu'on la tire encore au clair.

3.6 La nouvelle Constitution, fondement d'une politique de l'enfance et de la jeunesse : le point de vue de la CFJ

- La nouvelle Constitution confère à la Confédération des tâches et des compétences nouvelles, celles notamment, d'agir de manière *active*, dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse. Autre nouveauté, la Constitution révisée accorde pour la première fois expressément des droits aux *enfants* ; ces droits vont au-delà de la simple protection et obligent la Confédération à s'engager en faveur du développement des enfants. Ces deux aspects nouveaux s'annoncent prometteurs pour l'épanouissement d'une politique de l'enfance et de la jeunesse sur le plan fédéral. En mentionnant explicitement les besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes, la charte fondamentale offre en effet une excellente base pour l'élaboration d'instruments adéquats d'une politique de l'enfance et de la jeunesse. Reste à savoir si la Confédération a la volonté politique d'une part, d'assumer concrètement ces nouvelles compétences - et le cas échéant, comment elle s'y prendra - et d'autre part, d'inciter les cantons à assumer leurs responsabilités et les tâches qui leur incombent en vertu de l'article 67.
- La nouvelle Constitution sanctionne un changement de paradigme dans l'approche d'une politique de l'enfance et de la jeunesse. Désormais, les enfants ne sont plus exclusivement considérés sous l'angle de la protection et de l'assistance, mais comme des sujets de droit à part entière. Dans cette optique, il sont – comme le souligne d'ailleurs la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant – des personnes bénéficiant explicitement de droits spécifiques, compte tenu des besoins particuliers qui sont les leurs. Dans la pratique, ce principe consiste à accorder, en toute connaissance de cause, la possibilité aux enfants et aux jeunes de faire valoir leurs droits. Concrètement, on pourrait envisager de créer des antennes au niveau communal, régional ou cantonal, qui seraient en prise directe sur la vie des enfants et des jeunes et qui militeraient en faveur de leurs droits collectifs et individuels. L'institution de services de médiation (ombudsman) serait également envisageable. De plus, il serait souhaitable que le nouveau paradigme suscite un large débat, dans le cadre duquel on chercherait à déterminer l'âge à partir duquel les enfants sont capables de discernement et donc susceptibles d'être consultés. Enfin, il faudra régler, de la manière la plus exhaustive possible, l'accès aux droits fondamentaux et au droit d'être consulté. Cette exigence figure d'ailleurs dans la Convention relative aux droits de l'enfant (cf. chap.4.3).
- Les articles 11, 41 et 67 de la nouvelle Constitution mentionnent pour la première fois systématiquement les deux termes « enfants » et « jeunes ». Pourtant, contrairement à la Convention relative aux droits de l'enfant, la charte fondamentale ne fait pas mention de

toutes les catégories d'enfants mineurs, ni n'utilise le terme de « jeunesse » pour désigner la jeune génération. Cette observation appelle deux constats. Premièrement, au cours de ces dernières années, l'opinion publique et les milieux politiques ont été sensibilisés à la question, tant et si bien qu'ils considèrent aujourd'hui les jeunes et les enfants comme des groupes démographiques distincts et qu'ils accordent en général une attention accrue aux besoins de la jeune génération. Deuxièmement, la distinction faite entre « enfants » et « jeunes » reflète toutefois aussi le fait que le législateur comprend parfaitement que les besoins des enfants et ceux des jeunes ne sont pas toujours identiques, qu'il existe des besoins spécifiques aux jeunes mineurs (les enfants) et d'autres propres aux mineurs plus âgés (les adolescents). C'est pourquoi la CFJ est d'avis qu'une politique de l'enfance et de la jeunesse devrait reposer sur une base commune, sur laquelle viendraient ensuite se greffer des approches spécifiques suivant les besoins propres à chaque classe d'âge.

4. POLITIQUE DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE ET CONVENTION DES NATIONS UNIES RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

4.1 Introduction

La Suisse a été l'un des derniers pays à ratifier, en 1997, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Un débat politique nourri avait précédé la ratification, à l'occasion duquel surtout certains milieux de droite avaient exprimé leurs craintes de voir la Convention saper les droits parentaux. Au moment de la ratification, la Suisse a formulé cinq réserves, dont quatre portent sur des différences significatives entre les exigences de la Convention et la législation helvétique⁸.

La cinquième réserve consiste en une annotation stipulant que la Convention ne doit pas limiter les droits parentaux.

4.2 De l'importance de la Convention prise dans son ensemble

Dans l'optique de la politique de l'enfance et de la jeunesse, la Convention revêt toute son importance lorsqu'on l'appréhende sa signification dans son ensemble. En considérant les enfants comme des *sujets de droit*, le texte donne clairement le ton. L'importance de cet aspect a également été reconnue en Suisse, puisqu'il a été intégré dans la nouvelle Constitution de notre pays.

4.3 De l'importance de l'article 12 de la Convention

L'article 12 traite du droit des enfants à être consultés sur des sujets les concernant et s'avère particulièrement pertinent pour la politique de l'enfance et de la jeunesse. S'il est vrai que le droit de participation et de consultation des enfants et des jeunes a gagné du terrain ces dernières années en Suisse, on ne peut toutefois pas encore parler d'une véritable « vague de participation ». Les écoles, notamment, peinent à mettre en place un système qui favoriserait la participation des enfants.

L'alinéa 2 de l'article 12 souligne le droit des enfants et des jeunes à être consultés lors de procédures judiciaires et administratives. Là encore, les démarches entreprises dans l'optique de consolider ce droit

⁸ Les réserves concernent l'art. 7 (droit à une nationalité), l'art. 10 (droit de vivre avec les parents), l'art. 37 (séparation des jeunes d'avec les détenus adultes) et l'art. 40 (séparation des pouvoirs en droit pénal des mineurs et droit à une défense).

sont encore timides. Comme nous l'avons déjà indiqué, il convient d'ouvrir un débat fondé et à large échelle portant sur la maturité et la capacité de discernement des enfants et des jeunes.

4.4 De l'importance de l'article 42 de la Convention

En ratifiant le texte, les Etats s'engagent à faire connaître - aux adultes comme aux enfants - les droits contenus dans la Convention. La Suisse est donc tenue divulguer de façon adéquate les contenus de la Convention. Force est cependant de constater, qu'à ce jour, les efforts déployés par la Confédération sont restés modestes.

4.5 La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, fondement d'une politique de l'enfance et de la jeunesse : le point de vue de la CFJ

- **Du point de vue des droits de l'enfant, les conditions dans lesquelles les enfants et les jeunes grandissent en Suisse peuvent être qualifiées de bonnes, puisque notre pays tient généralement compte des besoins de développement et de protection qui sont les leurs.**
- **Les recherches menées par la Confédération en vue de l'élaboration du rapport qu'elle devait soumettre au Comité des Nations Unies ont clairement illustré à quel point il est difficile, en Suisse, de collecter des informations fiables et cohérentes sur les conditions de vie des enfants et des jeunes. En vue des prochains rapports périodiques au Comité des droits de l'enfant de l'ONU, il est donc indispensable de saisir et de réunir dès à présent les différentes informations selon une systématique qui reste encore à définir.**
- **La Suisse respecte la quasi-intégralité des exigences applicables de la Convention relative aux droits de l'enfant. De plus, elle devrait être en mesure de retirer, à moyen terme, les réserves émises à propos des articles 10, 37 et 40. La Confédération n'a par conséquent pas besoin de prendre de mesures juridiques immédiates.**
- **Il n'en va par contre pas de même pour les dispositions de la Convention formulées à titre de suggestion. En considérant ce texte comme la base d'une politique globale en faveur de l'enfance et de la jeunesse, la Confédération doit entreprendre des actions dans certains secteurs, comme la participation, l'information ou l'encadrement des enfants.**
- **Lorsqu'elle a élaboré son rapport initial, la Confédération a dû faire face à des difficultés considérables : les attributions et les responsabilités des diverses instances administratives**

concernées n'étaient – et ne sont pas encore – clairement délimitées. Cet état de fait explique en partie la lenteur et les difficultés rencontrées dans l'application des droits de l'enfant, à commencer par la rédaction du rapport initial et l'information autour de la Convention. La CFJ en tire la conclusion suivante : *les structures actuelles ne permettent pas de tirer suffisamment parti des compétences présentes dans les divers services et de développer des synergies potentielles*. En conséquence, pour asseoir véritablement la politique de l'enfance et de la jeunesse, la Confédération doit mieux coordonner ses activités en faveur des enfants et des jeunes, encourager la collaboration entre les différents organes œuvrant dans ce domaine et vérifier que ceux-ci sont intégrés dans une structure adéquate. Elle doit en outre prendre les mesures appropriées pour assurer la collaboration entre ces organes et les services de secteurs qui touchent à la politique sociale (politique de la famille, politique en faveur des femmes, des étrangers etc.).

5. ENFANTS ET JEUNES : POINTS COMMUNS ET DIFFÉRENCES

A la demande du Département fédéral de l'Intérieur (DFI), la CFJ s'est interrogée sur la manière opportune d'appréhender les différents groupes d'âges qui sous-tendent les notions « enfants », « mineurs » et « jeunes ».

Cette question est d'autant plus pertinente qu'au cours des dernières années la notion de « politique de l'enfance » en tant que politique distincte de la politique de la jeunesse s'est peu à peu imposée dans le discours politique. D'où la nécessité de préciser en quoi ces deux politiques diffèrent l'une de l'autre et de cerner les contenus et les objectifs d'une politique de l'enfance.

5.1 De l'utilisation des termes « enfants » et « jeunes » dans la législation

Constitution

La nouvelle Constitution mentionne systématiquement les *enfants* et les *jeunes* et distingue donc ces deux tranches d'âge, sans pour autant les définir à quelque moment que ce soit.

Droit de la famille et Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

D'après le droit suisse de la famille et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, tout être humain jusqu'à l'âge de dix-huit ans révolus est considéré comme *enfant*. Dans le jargon juridique, un « enfant » est un individu qui se situe dans la première phase de la vie et le terme est synonyme de « mineur ».

En droit civil, le terme *enfant* est également utilisé pour expliciter des rapports familiaux, indépendamment de l'âge de la personne.

Droit pénal

Le droit pénal distingue entre *enfants* et *jeunes* : de sept à quinze ans, il y est question d'enfants, et de quinze à dix-huit ans, de jeunes.

Selon le droit pénal suisse, les enfants jusqu'à sept ans ne sont pas considérés comme pénalement responsables. S'ils commettent un acte relevant du droit pénal, l'autorité tutélaire est en droit d'ordonner des mesures de protection de l'enfant. L'âge de la majorité pénale a été fixé à sept ans parce qu'il correspond au début de la scolarisation dans la plupart des cantons.

L'application du droit pénal des enfants débute dès le septième anniversaire et prend fin à l'âge de quinze ans révolus. Cette limite d'âge a été choisie parce qu'elle correspond au terme de la scolarité obligatoire.

Entre quinze et dix-huit ans, les jeunes sont jugés selon le droit pénal des mineurs, l'application des peines s'étendant jusqu'à l'âge de 25 ans.

Sexualité

Tout acte sexuel avec des moins de seize ans est interdit. L'acte demeure cependant impuni lorsque la différence d'âge entre les personnes impliquées est inférieure à trois ans. La loi protège en outre les jeunes jusqu'à dix-huit ans contre les actes sexuels avec des personnes avec lesquelles ils entretiennent un rapport de dépendance (enseignant/-e, supérieur/-e, éducateur/-trice).

☞ Droit civil

En droit civil, il est exclusivement fait mention d'*enfants* (le terme de jeunes n'apparaît pas) ; le terme désigne les mineurs.

Mesures de protection de l'enfant

La seule limite d'âge fixée pour les mesures de protection de l'enfant est celle de la majorité. Les enfants âgés de seize ans au moins peuvent toutefois demander eux-mêmes l'appréciation d'un tribunal sur leur placement dans une institution.

Droit du divorce

Le nouveau droit du divorce stipule que le tribunal doit tenir compte de l'avis de l'enfant concerné pour décider de l'attribution de l'autorité parentale et du droit de visite. L'enfant est entendu personnellement et de manière appropriée par le juge ou un tiers. Le juge peut toutefois renoncer à entendre l'enfant si celui-ci n'est pas suffisamment âgé ou s'il manque de maturité. Cette même règle s'applique à la détermination du droit de visite. En revanche, le nouveau droit du divorce maintient que l'enfant ne peut avoir le statut de partie.

L'article 12 de la Convention des Nations Unies stipule lui aussi le droit de l'enfant à d'être entendu lors de procédures judiciaires ou administratives. Selon le Tribunal fédéral, cet article est directement applicable et peut donc faire l'objet d'une action en justice auprès du Tribunal fédéral par le biais d'un recours de droit public pour violation des accords internationaux conclus par l'Etat.

La question de savoir à partir de quel âge un enfant doit être consulté divise néanmoins les esprits ; les arrêts que le Tribunal fédéral a rendus en la matière sont très variés. En voici quelques exemples : il n'y a pas lieu de consulter un enfant de six ans, si celui-ci ne connaît pas son père et qu'il ne peut par conséquent se faire d'opinion sur celui-ci. Un jeune de quinze ans a été entendu à juste titre par le tribunal et celui-ci a pris en considération son point de vue. L'avis d'un jeune de onze ans devrait être entendu mais ne doit pas être pondéré aussi fortement que celui d'un jeune plus âgé.

Le projet de loi sur le choix du nom au moment du mariage prévoit que si les parents non mariés d'un enfant se marient, celui-ci pourra choisir d'adopter le nom de famille de la mère ou celui du père, à condition d'être âgé de quatorze ans au moins.

Adoption

Le consentement d'un enfant est requis pour une adoption dès lors que celui-ci est capable de discernement.

Liberté de pensée et de conscience

La législation suisse accorde aux enfants dès seize ans révolus le droit de décider librement des questions de pensée et de conscience.

Protection des mineurs

Consommation d'alcool et tabagisme : les jeunes peuvent acheter / commander des boissons alcoolisées fermentées dès l'âge de seize ans (vin, bière), des boissons distillées dès l'âge de dix-huit ans. La limite d'âge pour la fréquentation des restaurants est réglée au plan cantonal, mais se situe en général à seize ans. Les parents ont le droit d'interdire aux jeunes de fumer jusqu'au moment où ceux-ci ont atteint la capacité de discernement (que l'on estime aujourd'hui à seize ans environ).

Jeunesse et sport

La loi fédérale concernant Jeunesse et Sport règle l'encouragement des activités sportives des jeunes âgés de dix à vingt ans.

Code des obligations

Droit du travail

Les jeunes de moins de quinze ans n'ont en principe pas le droit de travailler. Exception était faite jusqu'à présent pour le travail effectué dans les entreprises familiales, dans l'agriculture et dans la pêche. Il est cependant prévu que la Suisse ratifie une convention qui fixe à quinze ans l'âge minimal pour travailler dans quelque domaine que ce soit.

Les employé-e-s bénéficient de cinq semaines de vacances jusqu'à l'âge de vingt ans révolus.

Loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires

La loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires parle d'enfants et de jeunes, sans toutefois définir ces deux termes.

Dans le Message du Conseil fédéral concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires, sont qualifiés de jeunes les individus qui ont terminé la scolarité obligatoire mais qui ne sont pas encore pleinement intégrés dans la société professionnelle (les 16 - 25 ans environ). Quant aux enfants, il s'agit des individus en âge de scolarité.

Divers

Le Parlement des enfants de Lucerne regroupe des enfants de neuf à quatorze ans. Si ceux-ci sont plus âgés, ils passent au Parlement des jeunes.



Interprétation

Les limites d'âge fixées par la législation sont très fluctuantes. Le début et la fin de la scolarité obligatoire constituent toutefois des limites largement acceptées. Dans la mesure où la consultation et le sondage des enfants et des jeunes sont des pratiques récentes, des lignes directrices contraignantes font pour l'instant encore défaut.

5.2. Points communs et différences sous l'angle de la psychologie du développement



Développement et classes d'âge

Du point de vue de la psychologie du développement, dix-huit ans ne constitue pas une limite d'âge très pertinente. Les dernières connaissances acquises dans ce domaine indiquent que les enfants en âge préscolaire sont déjà parfaitement en mesure de prendre des décisions en toute connaissance de cause, même s'il est vrai que leurs possibilités d'expression ne sont pas comparables à celles des adultes. Dès l'âge de sept ans, les enfants sont capables d'effectuer des opérations intellectuelles et de tirer des conclusions logiques. C'est donc au plus tard à partir de cet âge qu'il convient de les considérer comme des partenaires à part entière. Des études récentes ont en outre démontré que la perception spatiale des enfants dépasse leur capacité d'exprimer cette perception. Il semblerait - par comparaison avec des expériences menées en laboratoire - que dans le monde réel, les enfants se débrouillent bien mieux, et que leurs compétences soient supérieures à ce que l'on suppose généralement.

Le développement de la logique formelle (selon Erikson, par exemple) s'achève vers douze ans déjà. En général, les adultes ne « devancent » donc les jeunes que sur le plan du savoir et de la dialectique. Des études empiriques attestent que les jeunes nuancent leur conception et leur jugement par exemple sur les

questions politiques fondamentales, et que leur maturité de décision et d'action repose sur des systèmes logiques (cf. Oerter, R. *in* Palentien, Ch.⁹).

Développement toujours plus rapide

Le rythme du développement chez les enfants et les jeunes n'est pas donné une fois pour toutes. Il est par conséquent nécessaire de suivre et de comparer systématiquement leur niveau de développement avec les exercices et les possibilités de développement que la société leur offre à certaines phases de leur évolution personnelle. Il convient toutefois d'examiner et d'évaluer régulièrement les offres et les exigences sociales à la lumière du développement de l'enfant.

Intérêts des enfants et des jeunes

Tout comme il n'existe pas réellement « d'intérêts d'adultes », il n'est guère possible de cerner des « intérêts d'enfants » ou des « intérêts de jeunes ». En effet, les enfants et les jeunes ne constituent pas des groupes homogènes et les différences peuvent s'expliquer par l'âge, le sexe ou les préférences personnelles.

5.3 Points communs et différences sous l'angle de la sociologie

Définition

En sociologie, on parle de jeunes pour désigner les individus appartenant à la tranche d'âge des 15 - 18 ans. Toutefois, là encore, il n'existe pas de définition universelle de la jeunesse. Sous cet angle, l'enfance, s'étend de la naissance à l'adolescence, autrement dit jusqu'à l'âge de 15 ans environ.

Des limites floues

Bon nombre d'indices semblent corroborer le fait que l'enfance - telle que nous la connaissons il y a encore vingt ou trente ans, c'est-à-dire une phase de vie indépendante et privilégiée - est en train de disparaître. Aujourd'hui, les jeunes et les adultes ne se distinguent guère les uns des autres si l'on considère leurs exigences sociales et psychiques ou leurs aspirations. Aussi, les limites entre adultes et jeunes d'une part, et entre jeunes et enfants d'autre part, tendent à s'estomper.

⁹ Jugend und Politik. Neuwied 1998

5.4 Approches philosophiques

Droits de l'homme

Conformément aux principes fondamentaux des droits de l'homme, les individus sont des êtres vivants qui ont le droit d'avoir des droits, en l'occurrence, le droit à la participation sociale et politique. Les droits de l'homme se caractérisent par le fait qu'ils sont applicables à toute personne. La discrimination d'une classe d'âge spécifique est donc contraire à l'esprit même des droits de l'homme.

Egalité (des droits)

Le monde de l'enfant diffère à maints égards de celui de l'adulte. Les enfants accordent aux perceptions qu'ils ont des choses ou des contextes sociaux une importance qui varie en fonction de leur niveau de développement personnel et qui diffère souvent de l'importance que les adultes attachent à ces mêmes objets. Pourtant, il n'est dit nulle part que les perceptions des adultes priment celles des enfants. Bien au contraire, les préoccupations de l'enfant sont à mettre sur un pied d'égalité avec celles des adultes, même si ces derniers ont tendance, tout particulièrement lorsqu'ils sont mis en situation pédagogique, à considérer leur propre conception de la morale comme une vérité absolue.

Les enfants comme personnes juridiques

La déresponsabilisation des enfants repose sur une tradition bien particulière, celle du pouvoir et des privilèges de l'adulte sur l'enfant.

De nos jours, l'opinion est encore largement répandue, selon laquelle les enfants « appartiennent » à leurs parents (sollicitude poussée à l'extrême, cf. Beck, U. in Palentien, Ch.¹⁰). Pourtant, dans les sociétés occidentales, une tendance nouvelle se profile : les enfants doivent être considérés comme des individus à part entière, qui n'« appartiennent » à personne et dont les droits doivent faire l'objet d'une protection particulière. Certes, tout le monde s'accorde à reconnaître que les enfants requièrent une protection particulière ; il s'agit cependant également de les considérer comme des personnes juridiques, comme des individus en soi. Cette tendance est déjà très nette dans certains pays, comme en Scandinavie, où la Suède fait d'ailleurs œuvre de pionnier.

¹⁰ Jugend und Politik. Neuwied 1998

5.5 Points communs et différences entre les enfants et les jeunes : le point de vue de la CFJ

- La CFJ estime que les différences entre « enfants » et « jeunes » ne sont pas suffisantes pour justifier le développement de deux politiques distinctes. De plus, le monde des enfants et des jeunes - et partant, le contexte dans lequel ils grandissent - évolue à une vitesse telle, que ni la loi ou la sociologie, ni la pédagogie ou la psychologie ne sont en mesure de fournir des indications pertinentes et claires qui permettraient - ou nécessiteraient - de séparer les enfants des jeunes. Aux yeux de la Commission, le souci premier de celles et de ceux qui élaboreront la politique de l'enfance et de la jeunesse de demain ne devrait pas tant être de cantonner les enfants et les jeunes à des classes d'âge prédéfinies, mais plutôt de prendre en considération les contextes spécifiques à chaque tranche d'âge (rapports de dépendance professionnelle, économique et familiale ; influence politique limitée ; statut de la personne à former ; nécessité d'espaces de développement, etc.). Par politique de l'enfance et de la jeunesse, la CFJ entend donc une *seule et même politique*, menée pour et avec les enfants et les jeunes, qui tient compte des besoins propres à chaque groupe d'âge, du sexe et du contexte. Vouloir mener séparément une politique de l'enfance et une politique de la jeunesse, affaiblirait chacune d'elle. Par conséquent, la politique de la jeunesse doit également être considérée comme une politique de l'enfance et appréhendée dans une perspective globale. Dans cette optique, la CFJ, estime que son mandat doit être *explicitement* élargi aux aspects ayant trait à l'enfance. L'objet d'étude de la CFJ est circonscrit à la « jeunesse » sans qu'aucune référence à l'âge ne soit clairement mentionnée dans le mandat de la Commission. Cette dernière comprend sous le terme « jeunesse » à la fois les mineurs et les jeunes adultes encore en formation ou qui n'ont pas encore acquis une autonomie financière.
- La distinction entre enfants et jeunes peut cependant s'avérer opportune, voire nécessaire, pour certains aspects de la politique de l'enfance et de la jeunesse ou au niveau opérationnel, par exemple à l'échelon communal.

6. CONCEPT POUR UNE POLITIQUE SUISSE DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

6.1 Introduction

La CFJ part du principe que la nouvelle donne législative permettra à la Confédération de mettre sur pied une politique active en faveur de l'enfance et de la jeunesse, au sens d'une politique globale, systématique, exhaustive et adaptée aux besoins des enfants et des jeunes. Dans le premier volet du présent chapitre, la CFJ fixe les objectifs et les priorités de la Confédération en matière de politique de

l'enfance et de la jeunesse ; elle y aborde aussi la question de la répartition des tâches et des compétences entre les diverses instances au sein et en dehors de l'Administration d'une part, et entre la Confédération, les cantons et les communes d'autre part. Puis, dans un deuxième volet, nous proposons des stratégies, des mesures et des structures concernant la mise en œuvre de cette politique.

La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse n'est pas l'apanage de l'Etat ; elle incombe également à la société tout entière et aux institutions que sont la famille, l'école, les institutions culturelles, religieuses, politiques et économiques.

Il ne s'agit pas pour l'Etat de révolutionner la politique de l'enfance et de la jeunesse, mais plutôt de prendre aujourd'hui toutes les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs de demain, et d'intégrer ces mesures dans tous ses domaines d'activité.

L'objectif suprême de la politique de l'enfance et de la jeunesse consiste à permettre à tous les enfants et à tous les jeunes de s'épanouir sur tous les plans et d'affirmer leur personnalité.

En conséquence, une politique globale de l'enfance et de la jeunesse repose sur :

- des données, des informations et des indications (à la fois qualitatives et quantitatives) concernant la situation, les besoins et les conditions de vie des enfants et des jeunes. **Pour ce faire**, des instruments de recherche sont nécessaires ;
- l'examen de toutes les décisions et mesures avant que celles-ci ne soient publiées à la lumière de leur compatibilité avec les conditions de vie des enfants et des jeunes. **Pour ce faire**, il faut non seulement adapter les procédures de consultation, mais aussi disposer de compétences spécialisées requises ;
- la prise en compte des aspirations, des besoins et de la situation particulière des enfants et des jeunes dans toutes les questions et affaires relatives à la politique de société. **D'où la nécessité** de mesures de protection, de groupes d'intérêts ainsi que des possibilités et des lieux de participation appropriés permettant aux enfants et aux jeunes d'exprimer directement leurs aspirations et leurs besoins, dans tous les processus décisionnels et domaines les concernant ;
- la considération selon laquelle les enfants et les jeunes sont des acteurs sociaux à part entière qui agissent sur leur environnement et qui produisent de nouvelles valeurs et tendances dans la société. Cette approche **exige** d'une part d'instaurer des mesures d'intégration ciblées au sein de la société et, d'autre part, d'élaborer des instruments favorisant l'épanouissement et l'émancipation des enfants et des jeunes.

Concrètement, la politique de l'enfance et de la jeunesse s'exprime de trois manières :

- une politique d'intervention *pour* les enfants et les jeunes qui comprend la protection, l'examen de compatibilité, les activités légales de l'Etat, la recherche d'informations et l'observation ;
- une politique associative *avec* les enfants et les jeunes qui comprend l'association, la participation et l'intégration des enfants et des jeunes dans tous les domaines
- une politique autonome *par* les enfants et les jeunes qui leur concède des espaces d'autogestion et des lieux de rencontre.

6.2 Tâches prioritaires de la Confédération

Principe :

La Confédération assume un rôle actif et novateur en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. Pour ce faire, elle tire au mieux parti des compétences existantes et coordonne toutes les activités ayant trait à cette politique.

6.2.1 Priorités concernant les contenus

Il s'agit de sensibiliser tous les acteurs politiques et sociaux aux questions touchant à l'enfance et à la jeunesse en abordant ces questions au niveau fédéral. Cette démarche permettra d'asseoir la politique de l'enfance et de la jeunesse comme tâche transversale et d'imposer systématiquement l'examen de compatibilité de l'activité législative de la Confédération avec les besoins des enfants et des jeunes.

De plus, il s'agit de considérer systématiquement sur un pied d'égalité la protection et l'encouragement des enfants et des jeunes.

A cet effet, il faut

- encourager la participation sociale, culturelle, économique et politique des enfants et des jeunes ainsi que leur intégration dans la société et dans ses institutions ;
- assurer la protection des enfants et des jeunes et intensifier la prévention et l'information dans les domaines de la maltraitance des enfants, de l'exploitation sexuelle, de la santé et de la prévention des

toxicomanies ;

- renforcer la position de la famille en tant que principal cadre de vie des enfants et des jeunes (par exemple par le biais d'allègements fiscaux, d'une augmentation des allocations familiales, etc.) ;
- Favoriser l'intégration d'enfants et de jeunes étrangers dans la société, notamment en simplifiant la procédure de naturalisation ;
- Encourager l'égalité des chances et de droit entre les sexes ;
- Observer systématiquement et en continu la situation des enfants et des jeunes en Suisse ;
- Accorder l'ensemble des droits fondamentaux aux enfants et aux jeunes.

6.2.2 Priorités dans les domaines de l'information et de l'acquisition de connaissances

L'état des connaissances concernant les conditions de vie mais aussi les opinions et les besoins des enfants et des jeunes doivent être améliorés.

A cet effet, il faut

- sensibiliser l'opinion publique et les décideurs aux questions relatives aux enfants et aux jeunes ;
- assurer un échange systématique et transparent d'informations entre la Confédération, les cantons et les ONG.

6.2.3 Priorités dans les domaines de la coordination et de la coopération sur le plan fédéral

L'implantation de la politique de l'enfance et de la jeunesse au plan fédéral nécessite la création d'une instance du genre « délégué/e à l'enfance et à la jeunesse » ou d'une centrale pour les questions de l'enfance et de la jeunesse. En effet, la Confédération doit assumer un rôle moteur et jouer un rôle actif dans la promotion d'une politique de l'enfance et de la jeunesse à l'échelle nationale. Pour cela, les activités relatives à l'enfance et à la jeunesse doivent être coordonnées au niveau fédéral, entre la Confédération et les cantons et entre l'Administration et les ONG.

6.2.4 Délimitation des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes

Il s'agit de déterminer et de délimiter les compétences et les priorités respectives des différents acteurs présents aux divers niveaux.

6.3 Stratégies et mesures de mise en œuvre

Si la Confédération veut pouvoir remplir au mieux les tâches susmentionnées elle doit adopter les stratégies et mesures suivantes.

6.3.1 Mesures visant à développer le fond

➤ **Intégrer les tâches relatives à la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les objectifs stratégiques du gouvernement.**

➤ Imposer la notion d'examen de compatibilité, c'est-à-dire examiner systématiquement avant la mise en œuvre des dispositions légales ou réglementaires, la compatibilité des effets escomptés avec les conditions de vie et les besoins des jeunes générations.

➤ Evaluer les aspects et les conséquences pratiques liés à l'octroi des droits fondamentaux aux enfants et aux jeunes et clarifier la question de la capacité de discernement des enfants à la lumière de la pratique des tribunaux notamment. *Ces tâches pourraient, par exemple, être confiées sous la forme d'un mandat du Conseil fédéral à la CFJ.*

6.3.2 Mesures dans les domaines de l'information et de l'acquisition de connaissances

➤ **Mettre l'accent sur les enfants et les jeunes dans le cadre des programmes nationaux de recherche.**

➤ A l'occasion de l'élaboration des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la Confédération devrait également présenter un rapport faisant le point sur la situation des enfants et des jeunes en Suisse.

➤ Rassembler les données (statistiques, études, rapports etc.) actuelles et futures et les mettre à la disposition de tous les acteurs intéressés.

6.3.3 Mesures dans les domaines de la coordination et de la coopération aux niveaux

fédéral et politique

- La Confédération crée un **organe central chargé de toutes les tâches de coordination, de surveillance et d'information**. Cet organe que nous appellerons, par exemple, « Bureau ou Centrale ou Délégué/e pour les questions de l'enfance et de la jeunesse » devrait jouer le rôle d'un lieu d'échanges, sorte de plaque tournante, au sein de l'Administration et vis-à-vis des partenaires externes (ONG, privés, cantons etc.).
- Pour ce faire, la **Confédération devrait préalablement élaborer un concept de coordination et de coopération entre les différentes instances administratives dont le travail touche aux questions de l'enfance et de la jeunesse**. Ce concept dresserait d'une part un inventaire des instances fédérales impliquées de près ou de loin dans la thématique « jeunesse » et / ou « enfance », et d'autre part, une manière de les mettre en réseau et de les soutenir dans leurs tâches respectives.
- Vérifier régulièrement l'efficacité des mesures adoptées et appliquées en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.
- Etendre de manière explicite le mandat de la CFJ à la politique de l'enfance : les principaux groupes cibles de la CFJ seront désormais les enfants et les jeunes âgés de six à vingt-cinq ans.
- Les ressources (personnelles, logistiques et financières) de la CFJ sont adaptées à l'ampleur de son (nouveau) mandat,

6.3.4 Mesures visant à délimiter les compétences entre la Confédération, les cantons et les communes

- **La Confédération aménage une loi cadre concernant la politique de l'enfance et de la jeunesse qui lui permette d'inciter les cantons à promulguer des lois cantonales en faveur de l'enfance et de la jeunesse**. Les cantons sont en particulier appelés à nommer des instances chargées d'une part, de coordonner la politique de l'enfance et de la jeunesse, d'autre part, de représenter les intérêts des enfants et des jeunes, et enfin, de promouvoir et de soutenir la participation des jeunes générations à la vie sociale et politique.

6.4 Cantons et communes

Conformément à son mandat, la CFJ se concentre sur des propositions relatives à l'application de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral. Il lui tient néanmoins à cœur d'indiquer

également des possibilités de mise en œuvre aux niveaux cantonal et communal. Cela étant, la CFJ recommande aux cantons et aux communes de :

- créer des commissions d'experts pour l'enfance et la jeunesse communales et cantonales, sur le modèle de la CFJ ;
- prévoir des interlocuteurs/-trices chargés de veiller au respect des droits collectifs et individuels des enfants et des jeunes sur le plan communal (p. ex. services de médiation ou « ombudsman ») ;
- encourager et soutenir les activités et les projets de jeunesse (y.c. ici les enfants) et - en sus des parlements des jeunes - toutes les formes de participation des enfants et des jeunes à la vie sociale, culturelle et politique, comme, par exemple, l'institution de commissions reconnues d'enfants et de jeunes au niveau communal ;
- inscrire formellement la participation des écoliers et des écolières dans les règlements scolaires et élaborer les instruments nécessaires à cet effet. Vérifier régulièrement la situation de la participation dans les écoles et formuler, sur la base de résultats observés, des mesures visant à améliorer la situation.

Berne, avril 2000 / CFJ