

ad 07.402

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

**Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture**  
**du Conseil national du 28 mai 2013**

**Avis du Conseil fédéral**

du 21 août 2013

---

Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 28 mai 2013<sup>1</sup> concernant une nouvelle base constitutionnelle pour une loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 août 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

<sup>1</sup> FF 2013 5651

# Avis

## 1 Contexte

L'initiative parlementaire «Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle» (07.402), déposée le 12 mars 2007 par la conseillère nationale Viola Amherd, demande d'introduire dans la Constitution fédérale (Cst.)<sup>2</sup> un article sur la protection et l'encouragement des enfants et des jeunes. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a chargé sa sous-commission «Protection de la jeunesse» d'élaborer un projet de rapport et un projet de modification de la Constitution. Elle a ensuite lancé une consultation sur ces deux objets. Après avoir pris connaissance des résultats de cette consultation, elle a adopté, le 28 mai 2013, le projet d'acte et le rapport y relatif.

La commission propose de compléter l'art. 67 Cst. de la façon suivante:

*Art. 67* Encouragement des enfants et des jeunes

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

<sup>1bis</sup> *La Confédération peut fixer les principes applicables à l'encouragement et à la protection des enfants et des jeunes, de même qu'à leur participation à la vie politique et sociale.*

L'analyse des résultats de la consultation fait apparaître une situation contrastée: alors que l'idée d'une nouvelle disposition constitutionnelle se heurte à l'opposition d'une courte majorité des cantons, elle rencontre l'approbation d'une majorité des partis politiques et de l'ensemble des organisations spécialisées. Tant l'Association des communes suisses que l'Union des villes suisses, dont les membres sont les principaux promoteurs des activités extrascolaires pour les enfants et les jeunes, ont soutenu les efforts visant à coordonner et à définir les principes à l'échelle nationale.

## 2 Avis du Conseil fédéral

### 2.1 Etat de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Avec le rapport du 27 août 2008 pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse (rapport stratégique)<sup>3</sup>, le Conseil fédéral a défini la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes comme les trois piliers de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Dans le même temps, il a constaté la nécessité d'adapter les bases juridiques existantes et les mesures qui y sont liées aux

<sup>2</sup> RS 101

<sup>3</sup> Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Janiak (00.3469) du 27.9.2000, Wyss (00.3400) du 23.6.2000 et Wyss (01.3350) du 21.6.2001. Département fédéral de l'intérieur, 27.8.2008, accessible sur [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Thèmes > Questions de l'enfance et de la jeunesse > Politique de l'enfance et de la jeunesse: vue d'ensemble

transformations de la société. Il a également suggéré que la Confédération renforce son engagement et sa collaboration avec les cantons dans ces domaines. La Confédération devrait aider ces derniers à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse tout en laissant les cantons et les communes décider des modalités de la mise en œuvre en fonction des conditions et des structures locales. Le Conseil fédéral a décidé en 2008 de procéder à une révision totale de la loi sur l'encouragement de la jeunesse (LEEJ)<sup>4</sup> et d'édicter une ordonnance concernant la protection de l'enfant et de ses droits<sup>5</sup>. Outre la publication du rapport «Les jeunes et la violence»<sup>6</sup> en 2009, le Conseil fédéral a adopté en 2010 deux programmes<sup>7</sup> limités dans le temps visant, d'une part, à prévenir et à combattre la violence juvénile et, d'autre part, à améliorer la protection des jeunes face aux médias. Le rapport du Conseil fédéral «Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille»<sup>8</sup>, publié en 2012, a présenté une analyse approfondie de cette problématique, dressé un état des lieux et identifié les développements nécessaires.

La LEEJ est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle constitue la base pour la collaboration et l'échange d'informations et d'expériences entre la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que pour le développement des compétences dans ce domaine (art. 18, 20 et 21 LEEJ). La Confédération peut désormais soutenir financièrement des projets pouvant servir de modèle et favorisant le développement des activités extrascolaires. Conjointement avec les cantons, elle peut fixer les thématiques et les objectifs des aides financières (art. 11 LEEJ). Les moyens financiers destinés à ces projets sont passés de 7 millions de francs en 2012 à 10,3 millions de francs en 2013. La Confédération peut par ailleurs allouer à chaque canton une aide financière unique servant au développement de la politique cantonale en faveur de l'enfance et de la jeunesse (art. 26 LEEJ). A cet effet, des fonds supplémentaires de l'ordre de 12,4 millions de francs ont été prévus pour la période de 2013 à 2022. Ces aides financières sont conçues comme des instruments purement incitatifs. Il n'est pas possible de définir sur cette base des exigences minimales contraignantes à l'échelle nationale.

Dès 2015, la Confédération proposera une plate-forme d'information électronique permettant aux cantons et aux organisations intéressées d'échanger des informations et des expériences.

4 Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ); RS 446.1.

5 Ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant; RS 311.039.1.

6 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 17.6.2003, Amherd (06.3646) du 6.12.2006 et Galladé (07.3665) du 4.10.2007. Berne: OFAS, accessible sur [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Thèmes > Questions de l'enfance et de la jeunesse > Protection des jeunes.

7 «Protection de la jeunesse face aux médias et compétences médiatiques» et «Jeunes et violence».

8 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 5.10.2007. Département fédéral de l'intérieur, 27.6.2012, accessible sur [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Thèmes > Questions de l'enfance et de la jeunesse > Protection de l'enfance.

Le Conseil fédéral estime que les conditions de vie des enfants et des jeunes sont influencées par de nombreux facteurs et soumises à des changements importants (notamment démographiques et socioculturels)<sup>9</sup>. Créer des conditions de vie favorables aux enfants, aux jeunes et aux familles est une tâche publique essentielle qui relève des divers échelons étatiques et de plusieurs domaines politiques. La politique de l'enfance et de la jeunesse doit ainsi être conçue comme une politique transversale supposant une collaboration horizontale et verticale entre ces différents échelons.

Du fait de la grande mobilité des adolescents et des jeunes adultes, certaines problématiques ne peuvent être traitées que de façon coordonnée; c'est le cas, par exemple, des comportements violents dans le contexte de manifestations sportives ou des perturbations liées à la vie nocturne. Dans le cadre du programme «Jeunes et violence», la Confédération soutient les cantons et les communes en proposant des exemples de programmes de prévention ayant fait leurs preuves et en encourageant l'échange entre les cantons et les communes.

Par ailleurs, une caractéristique de l'utilisation actuelle des médias par les enfants et les adolescents est qu'ils peuvent accéder à Internet où qu'ils se trouvent. Or Internet est un domaine où la réglementation, même au niveau national, se heurte rapidement à des limites. Avec le programme «Jeunes et médias», la Confédération donne aux différents acteurs en charge d'une mission éducative les bases qui leur permettent d'aborder adéquatement les médias électroniques et d'accompagner de façon responsable les enfants et les adolescents. C'est un problème auquel le Parlement accorde une grande attention: 30 interventions parlementaires ont été déposées entre 2006 à 2012 dans le domaine de la protection de la jeunesse face aux médias, dont 20 rien que dans les trois dernières années.

Les mesures prises par la Confédération depuis cinq ans visent à améliorer la coopération entre les différents échelons étatiques et à offrir une aide afin que les stratégies et les mesures adoptées dans les cantons dans le domaine de la protection, de l'encouragement et de la participation des enfants et des jeunes soient adaptées à l'évolution actuelle. Les prestations de soutien de la Confédération sont en cours (programmes de protection de la jeunesse 2011–2015) ou en phase de lancement (incitations financières pour le développement stratégique dans le cadre de la LEEJ 2013–2022). L'évaluation des deux programmes de protection de la jeunesse est prévue pour 2015, celle de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse pour 2017 à 2018. Le rapport intermédiaire «Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille» sera vraisemblablement publié en 2017 et indiquera comment les aides cantonales à l'enfance et à la jeunesse se sont développées. Il est donc encore trop tôt pour évaluer de façon définitive les effets des mesures adoptées et pour identifier les prochaines actions à entreprendre dans les différents champs d'action évoqués.

<sup>9</sup> Cf. Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse (rapport stratégique), p. 5.

## 2.3

### Appréciation du projet de la commission

Le nouvel article constitutionnel obligerait la Confédération et les cantons à une politique active en faveur de l'enfance et de la jeunesse (al. 1). L'al. 1<sup>bis</sup> conférerait en outre à la Confédération, au-delà d'un simple échange d'informations et d'expériences, une fonction de coordination dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Comme indiqué précédemment, de nombreuses mesures ont été adoptées au cours des dernières années pour aider les cantons à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse et pour améliorer l'échange d'informations entre les différents niveaux de l'Etat. Ces mesures n'ont pas encore été entièrement appliquées et l'évaluation de leur efficacité n'est pas possible à ce jour. Il est par conséquent difficile d'estimer à ce stade si, et dans quels domaines, une coordination accrue est nécessaire et si des possibilités d'intervention devraient en conséquence être attribuées à la Confédération. C'est pourquoi le Conseil fédéral a jusqu'à présent choisi de développer la politique de l'enfance et de la jeunesse dans le cadre des bases constitutionnelles existantes. Un changement de stratégie ne lui paraît pas indiqué tant que sa nécessité n'a pas été établie. Le Conseil fédéral rejette donc l'article constitutionnel proposé par la commission.

Si la commission donne malgré tout suite au projet, le Conseil fédéral attire l'attention sur le fait que le titre existant de l'art. 67 n'a pas été modifié alors que son contenu a été étendu à la protection et à la participation des enfants et des jeunes. Le titre de l'article devrait dès lors être adapté de la façon suivante:

*Art. 67* Encouragement, *protection et participation* des enfants et des jeunes

## 3

### Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de ne pas entrer en matière.

