

Etude

De la protection de l'enfant à un Etat de droit, défenseur actif des droits de l'enfant

Soutenir, protéger, encourager grâce à une mise en œuvre étendue de la Convention
de l'ONU relative aux droits de l'enfant

Cette version de l'étude résume «Vulnerable Children in Switzerland-Safeguarding the Rights of Every Child», le texte d'origine est rédigé par Daja Wenke.

Impressum

Daja Wenke

From a child protection to a child rights based state:
Strengthening, protecting and encouraging by
comprehensive implementation of the UN Convention
on the Rights of the Child.

Cette étude a été réalisée dans le respect de la liberté
académique.

Les réflexions et les conclusions qui y sont formulées
ne correspondent
pas nécessairement aux positions de l'UNICEF.
ed.:

Comité suisse pour l'UNICEF

Baumackerstrasse 24

CH-8050 Zurich

Zurich, 2010

Editorial

Les enfants sont vulnérables, quelle que soit la société dans laquelle ils vivent. Leur psychisme est sensible et leur vie s'accompagne des risques et des dangers qui reflètent la complexité de notre monde. Les réponses apportées par la société varient en fonction de l'angle adopté: les socio-économistes, les experts de la santé ou les responsables de la protection de l'enfant n'ont pas le même point de vue, si bien que leurs réflexions et les mesures qu'ils proposent pour répondre à la vulnérabilité diffèrent elles aussi.

La vulnérabilité est dynamique et peut changer selon le temps et le lieu. Et l'impact psychique de l'expérience vécue dépend à son tour de la capacité et de l'habileté à l'assimiler. La longue expérience de l'UNICEF dans les régions affectées par des crises et des catastrophes montre que les événements associés à des situations de risque et de stress comparables n'ont pas nécessairement les mêmes répercussions négatives sur tous les enfants. Car les enfants sont dotés d'une capacité de maîtrise personnelle qui leur permet de surmonter de tels événements. De ce fait, leurs réactions diffèrent beaucoup. Ce qui est insupportable et insurmontable pour un enfant sera contrariant pour un autre enfant mais n'ébranlera pas les fondements de son existence. Identifier la capacité de faire face à une situation donnée – les facteurs de résilience – et la consolider constitue de ce fait une stratégie clé pour limiter les effets des situations de détresse sur les enfants.

Quelle que soit la manière dont on définit la vulnérabilité d'un enfant, il y a toujours, quand on regarde attentivement, un lien direct avec les droits de l'enfant. Si l'on veut concevoir de manière efficace et durable la protection des enfants, la prévention de la vulnérabilité et l'encouragement du

développement, on est nécessairement amené à focaliser ses efforts en vue d'un système des droits de l'enfant étendu. Un système national des droits de l'enfant peut contribuer de manière importante à permettre aux enfants de développer leur capacité de maîtriser une situation. Car les enfants ne sont pas condamnés seulement à réagir, ils sont capables d'agir, ils sont eux-mêmes acteurs de la société – et acteurs du changement. Négliger cette capacité reviendrait à dire que l'on n'accepte pas les enfants comme des personnes à part entière. La Convention des droits de l'enfant formule très clairement ceci: les enfants appartiennent avant tout à eux-mêmes. Nous les adultes avons l'obligation de veiller à ce qu'ils puissent survivre, bénéficier d'une bonne santé, s'instruire et trouver leur place dans la société dans le but d'agir de manière responsable vis-à-vis d'autrui, de la société et de l'environnement. Bien évidemment, il n'est pas possible d'éliminer, le long de ce parcours, tous les facteurs de risque et de stress. La condition préalable est toutefois de prendre en compte et de renforcer les aptitudes des enfants à les gérer au cours de leur enfance. Le cadre qui permet à la société d'agir dans ce sens est la Convention relative aux droits de l'enfant.

La Suisse a ratifié la Convention des droits de l'enfant en 1997. Les droits qu'elle stipule sont valables pour tous les enfants vivant en Suisse, quels que soient leur statut de séjour, leur nationalité, leur situation sociale ou leur religion. Les droits de l'enfant doivent être appliqués dans leur intégralité, de manière à ce qu'ils aient des effets concrets sur leur quotidien et leur contexte de vie. Cette étude montre ce que cela pourrait signifier. Elle vise à nourrir la discussion sur l'importance d'un système étendu des droits de l'enfant en Suisse.

Elsbeth Müller
Secrétaire générale d'UNICEF Suisse

Table des matières

I.	De la notion de vulnérabilité au concept	4
1.	La vulnérabilité a de nombreuses facettes.....	4
1.1	La vulnérabilité, une notion clé pour la prévention.....	5
1.2	Les caractéristiques de la vulnérabilité sous l'angle de la psychologie du développement.....	6
1.3	Une définition interdisciplinaire se rapportant à l'enfant	6
2.	La protection de l'enfant considérée comme une tâche stratégique globale.....	6
2.1	Une protection de l'enfant systémique	7
2.2	Protection de l'enfant et droits de l'enfant.....	7
2.3	Les fondements d'un système des droits de l'enfant	8
II.	Les enfants vulnérables en Suisse.....	9
1.	La vulnérabilité des enfants exclus en raison de leur statut social, économique ou de leurs origines	9
1.1	Les enfants affectés par la pauvreté	9
1.2	Les enfants affectés par un handicap	9
1.3	Les enfants appartenant à des minorités ethniques	10
1.4	Les enfants et les jeunes qui vivent dans la rue.....	10
2.	La vulnérabilité des enfants immigrés.....	10
2.1	Enfants réfugiés, requérants d'asile et enfants non accompagnés	11
2.2	Enfants sans papiers.....	11
2.3	Adoptions internationales	11
2.4	Les enfants non enregistrés à la naissance.....	13
3.	La vulnérabilité dans le contexte de la violence, de l'exploitation et des abus	13
3.1	L'exploitation au travail	13
3.2	Exploitation sexuelle et abus sexuels.....	13
3.3	Traite d'enfants	14
4.	La vulnérabilité dans le contexte des normes sociales et des pratiques néfastes	14
4.1	Châtiments corporels.....	14
4.2	Excision /mutilation génitale féminine (MGF).....	15
4.3	Mariages forcés et crimes d'honneur	15
III.	Les enfants dans la législation et la politique fédérale ..	16
1.	La Convention des droits de l'enfant.....	16
2.	Le cadre légal national	16
2.1	La Constitution fédérale	17
2.2	Le Code civil suisse	17
2.3	Le Code pénal suisse	17
2.4	La loi sur l'aide aux victimes d'infractions	18
2.5	La loi sur l'encouragement de la jeunesse	18
2.6	La loi sur l'asile	19

3. Les trois piliers de la politique de l'enfance et de la jeunesse	19	V. Conclusions et recommandations	37
3.1 Prévention	19	1. Mesures structurelles, systémiques et ponctuelles	38
3.2 «Empowerment».....	20	1.1 Relier l'encouragement de la jeunesse et la protection de l'enfant	38
3.3 Participation	20	1.2 Institutionnaliser la collaboration et la coordination	38
4. Conditions-cadre de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral et cantonal	20	1.3 Créer une institution supérieure pour la politique de l'enfance et de la jeunesse	38
4.1 Politique d'intégration	20	1.4 Obliger les cantons à prendre leurs responsabilités	38
4.2 Politique de la formation	22	1.5 Standardiser la mise en oeuvre de la Convention des droits de l'enfant.....	39
4.3 Les institutions fédérales qui s'occupent des thèmes relatifs à l'enfance et à la jeunesse.....	23	1.6 Standardiser la protection de l'enfant	39
4.4 Collaboration intercantonale.....	25	1.7 Révision des lois	39
IV. Eléments d'un système des droits de l'enfant	26	1.8 Elaborer une stratégie de communication et de gestion du savoir	40
1. L'importance des principes généraux de la Convention des droits de l'enfant pour la Suisse	26	1.9 Associer les approches ascendantes (bottom-up) et descendantes (top-down).....	40
1.1 Article 2: le droit à la non-discrimination	26	1.10 Définir plus clairement les notions «enfants» et «jeunes»	40
1.2 Article 3 l'intérêt supérieur de l'enfant, une considération primordiale	27	1.11 Introduire des mécanismes à bas seuil pour signaler les cas ainsi qu'une obligation légale d'aviser.....	40
1.3 Article 12: le droit de l'enfant à exprimer librement son opinion	28	1.12 Renforcer le monitoring et l'évaluation	41
A. La participation sociale et politique des enfants.....	28	1.13 Inscrire les droits de l'enfant dans les plans d'étude....	41
B. Le droit d'être auditionné dans les procédures juridiques et administratives.....	30	1.14 Centraliser les données et la recherche	41
2. L'importances des mesures générales relatives à l'application de la Convention des droits de l'enfant en Suisse	30	VI. A propos de cette étude	42
2.1 Première mesure: révision des lois.....	30	VII. Liste des abréviations	43
2.2 Deuxième mesure: élaboration d'une stratégie des droits de l'enfant au niveau national	30	VIII. Références bibliographiques	44
2.3 Troisième mesure: mise en oeuvre coordonnée des droits de l'enfant.....	32		
2.4 Quatrième mesure: monitoring	32		
2.5 Cinquième mesure: une institution indépendante pour les droits humains	34		
2.6 Sixième mesure: collaboration avec la société civile ...	35		
2.7 Septième mesure: collecte de données, analyse et élaboration d'indicateurs	35		
2.8 Huitième mesure: donner de la visibilité aux enfants dans les budgets.....	35		
2.9 Neuvième mesure: «Empowerment» grâce à l'information	36		
2.10 Dixième mesure: formation et construction de compétences	36		

I. De la notion de vulnérabilité au concept

Quelle que soit la façon dont on définit la vulnérabilité des enfants, il y a toujours, si on y regarde de près, un lien direct avec les droits de l'enfant. Si l'on veut que la prévention, la protection et l'encouragement du développement des enfants en Suisse soient efficaces et durables, il faut chercher de manière ciblée à mettre en place un système des droits de l'enfant. Ce chapitre explique la notion de vulnérabilité et ses liens avec les droits de l'enfant.

1. La vulnérabilité a de nombreuses facettes

«Vulnérabilité» est une notion complexe utilisée de manière diverse par différentes approches scientifiques. Au sens premier, «vulnérable» signifie «qui peut être blessé, qui peut être facilement atteint». Lorsqu'on parle de vulnérabilité, on pense généralement à une menace potentielle entraînée par un événement précis ou des circonstances particulières. Ainsi, un enfant de la rue victime d'abus sexuels sera très vulnérable face au sida. Un enfant dont les parents sont alcooliques sera vulnérable face à la violence et à l'échec scolaire. Un enfant qui n'apprend pas à lire et à écrire sera vulnérable face à la pauvreté. Il s'agit, dans ces exemples, d'une perception unidimensionnelle de la vulnérabilité. Il convient désormais de l'élargir.

La socio-économie, la psychologie du développement, le secteur de la santé, le domaine des requérants d'asile et des réfugiés, la protection de l'enfant et les spécialistes des droits de l'enfant utilisent tous la notion de «vulnérabilité».

Les socio-économistes cherchent en premier lieu à savoir comment on peut piloter avec succès le risque de pauvreté, autrement dit, de quelle manière il est possible de lutter contre la pauvreté directement ou à un niveau plus général. L'examen porte habituellement sur la situation individuelle des ménages; mais il faut noter que, de plus en plus souvent, la situation spécifique des enfants est également prise en compte. La recherche axée sur la pauvreté ne s'intéresse plus uniquement aujourd'hui à des questions strictement économiques mais associe également d'autres aspects comme l'instruction/la formation et la santé: un bas revenu, un faible niveau d'instruction et des problèmes de santé sont divers symptômes de la pauvreté. La question de la sécurité sociale intervient également dans la discussion, car même s'il n'y a pas à cet égard de définition uniforme, les services tels que les assurances sociales, les transferts sociaux et l'aide sociale sont des mesures susceptibles de réduire la vulnérabilité des personnes, des ménages et des communautés affectés par la pauvreté. L'aide sociale a pour tâche d'assurer les bases de subsistance et

de prévenir la pauvreté. En Suisse, son organisation relève de la compétence des cantons et il n'y a pas à cet effet de loi-cadre fédérale comme c'est le cas par exemple en ce qui concerne l'assurance chômage. L'aide sociale est placée sous la conduite de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS; la majorité des cantons ont repris ses directives dans leurs lois, leurs ordonnances et leur jurisprudence. La CSIAS a élaboré notamment des recommandations particulières sur la formation professionnelle et l'insertion professionnelle qui tiennent compte des conditions de vie et des besoins de formation des jeunes.

La façon dont la socio-économie et le domaine social appréhendent aujourd'hui la vulnérabilité se fonde en premier lieu sur une analyse des causes socio-économiques et vise donc à déceler à temps la vulnérabilité et à la réduire. Les facteurs politiques qui contribuent à entraîner la vulnérabilité ne sont pas pris en compte.

Dans le secteur de la santé, la notion de vulnérabilité se rapporte entre autres à la nutrition, à la mortalité, à la lutte contre les maladies et à la santé psychique. Dans le débat international relatif aux droits de l'enfant et à la santé, on parle de vulnérabilité essentiellement en relation avec le VIH/sida. La vulnérabilité des enfants face au sida résulte entre autres de facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels. C'est pour les enfants réfugiés, les enfants prisonniers, les enfants vivant dans des régions de conflits, les enfants soldats, les enfants exploités économiquement et sexuellement ainsi que les enfants atteints d'un handicap, les enfants issus de minorités, les enfants indigènes et les enfants de la rue que la menace du sida est la plus forte.

Dans le monde industrialisé, c'est l'obésité qui constitue l'un des risques sanitaires majeurs et c'est sur les enfants que son impact est le plus important: le risque de maladies cardiovasculaires, le diabète, les problèmes orthopédiques et, plus tard, les affections respiratoires ne sont qu'une partie de ses répercussions sur la santé. La Suisse ne dispose pas d'informations complètes, mais selon Suisse Balance, l'étendue de la surcharge pondérale et de l'obésité parmi les enfants devrait se situer dans une fourchette de 15 à 20 pour cent.

Que signifie risque?

La notion de «risque» a été définie comme suit par le socio-économiste Stefan Dercon de l'université d'Oxford: «Le risque auquel un individu est exposé se rapporte à des événements potentiels, c'est-à-dire à des événements qui vont se produire, selon une certitude inférieure à cent pour cent. (...) Ces risques peuvent se rapporter à l'environnement ou au climat, à la santé de la personne, mais aussi à des actes d'autres personnes ou à des mesures politiques, etc. (...) Dans le travail sur la vulnérabilité, la priorité devrait être mise sur le risque négatif.» Les risques peuvent se répercuter sur des individus ou des groupes de personnes d'une certaine importance.

On constate des parallèles entre la perception socio-économique de la vulnérabilité et celle du secteur de la santé: la vulnérabilité est considérée dans les deux cas comme un phénomène pluridimensionnel et cumulatif.

Dans le domaine de la protection de l'enfant, on utilise souvent les notions de «vulnérable» et «en danger» dans un sens similaire, pour désigner des enfants qui ont besoin d'une protection particulière. Les formes de violence comme le travail des enfants et l'exploitation sexuelle occupent le premier plan.

L'étude onusienne réalisée en 2006 sur la violence à l'encontre des enfants souligne que le degré de vulnérabilité d'un enfant face à la violence dépend de son âge et de son développement. Par ailleurs, certains enfants sont particulièrement vulnérables face à la violence en raison de leur sexe, de leurs origines ethniques, du handicap dont ils souffrent ou de leur statut social. L'étude onusienne se focalise tout particulièrement sur la violence domestique à l'encontre des enfants, la violence au sein de la famille, dans les écoles, dans le milieu de la formation, dans les institutions sociales, les établissements d'exécution des peines et la collectivité. L'étude n'aborde pas explicitement les formes de violence structurelles ou systémiques à l'encontre des enfants. Mais toutes les situations de vulnérabilité citées plus haut sont le signe qu'il y a des discriminations d'ordre structurel. Une étude onusienne conduite par Gerison Lansdown en 2005 et consacrée au développement cognitif de l'enfant est parvenue

Que signifie résilience?

En relation avec la vulnérabilité, on évoque souvent la notion de «résilience». Ce terme tire ses origines de la psychiatrie et a été repris progressivement par le domaine de la santé, la sociologie et, plus récemment, la protection de l'enfant. Ce terme indique que les enfants confrontés à des situations de risque ou de stress comparables ne réagissent pas tous de la même façon et ne présentent pas tous les mêmes effets négatifs ; autrement dit, ils ont, à des degrés divers, des ressources personnelles qui leur permettent de faire face et de rebondir. Repérer les facteurs de résilience et les consolider a été envisagé dès lors comme une stratégie essentielle pour limiter les répercussions de situations dramatiques.

Un système national fondé sur les droits de l'enfant peut fortement aider les enfants à développer leurs capacités de résilience. Des facteurs essentiels sont notamment la mise à disposition d'informations ajustées aux enfants et à leur âge, le fait de les écouter et de les auditionner, les mécanismes permettant de signaler un problème, des institutions de défense des droits humains pour les enfants, la garantie de la mise en œuvre, dans leur intégralité, des principes généraux de la Convention des droits de l'enfant et les possibilités, pour les enfants, de participer de manière judicieuse et appropriée à des décisions d'ordre social et politique.

elle aussi à la conclusion que certains facteurs d'ordre structurel pouvaient influencer la vulnérabilité des enfants.

Dans le domaine de la protection de l'enfant, on reconnaît aussi au niveau théorique que la vulnérabilité affecte différents niveaux de la vie d'un enfant. Les mesures de protection et de prévention sont toutefois discutées en général sous l'angle d'un problème, c'est-à-dire en relation avec diverses questions relevant de la protection de l'enfant. Il est rare que la réflexion porte sur la vulnérabilité de manière globale et que l'on cherche les causes dans les systèmes existants.

1.1 La vulnérabilité, une notion clé pour la prévention

Une étude interdisciplinaire réalisée à l'initiative de la Banque mondiale a établi entre autres que la vulnérabilité était dynamique et qu'elle pouvait changer en fonction du temps et du lieu. La vulnérabilité se rapporte par ailleurs à la probabilité d'effets négatifs futurs mais ne permet pas de tirer des conclusions générales sur l'état actuel. La vulnérabilité ne veut donc pas dire nécessairement qu'il y a eu une expérience effective de violence, de souffrance ou d'autres effets négatifs. Comme la vulnérabilité se rapporte à la probabilité d'événements négatifs futurs, elle est une notion clé de la discussion relative à la prévention.

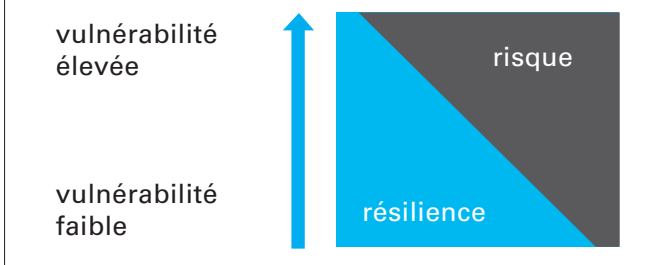
Cette étude propose un modèle d'explication qui a rencontré l'approbation au niveau interdisciplinaire. La vulnérabilité aurait ainsi trois composantes centrales:

- Le risque, respectivement les événements à risque
- La résilience (la capacité de résister et de rebondir), c'est-à-dire les différentes options quant à la gestion des risques et aux réactions face aux risques
- Les répercussions négatives.

Si l'on comprend la vulnérabilité comme un concept dual englobant le risque et la résilience, il s'agit d'opter pour des mesures qui permettent de réduire le risque et d'accroître la résilience. Une prévention étendue comprendra dès lors des mesures qui renforcent la capacité de résister et d'agir et réduisent les facteurs de danger. Quand un enfant a été bien informé par exemple de son droit à préserver son intégrité physique, sa chance de réussir à se défendre contre une agression sera accrue. Parallèlement, il faut aussi réduire de manière générale le risque d'abus – par exemple en mettant en place des mécanismes de contrôle systématiques dans les activités de jeunesse.

Pour un enfant vulnérable, les répercussions négatives citées plus haut constituent une violation de ses droits. Car dès le moment où les répercussions négatives se manifestent concrètement, il n'est pas en mesure de faire valoir entièrement ses droits. La vulnérabilité peut toujours être mise en corrélation avec un droit ou – c'est la probabilité la plus grande – touche plusieurs droits différents. La vulnérabilité fait intervenir des droits économiques, sociaux, culturels, politiques et civils; elle résulte d'une interaction entre différents domaines et se manifeste souvent de manière cumulative. Si l'on veut pouvoir l'aborder de manière fondée dans son intégralité, il convient de se diriger vers une approche multisecto-

Graphique 1: La vulnérabilité appréhendée comme une dualité: risque et résilience



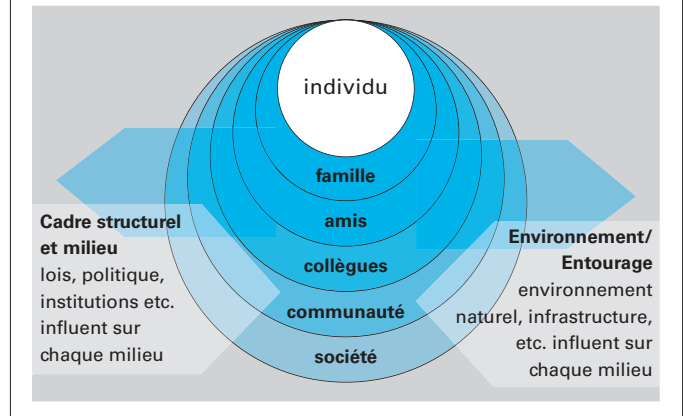
rielle. De ce fait, prendre les droits de l'enfant comme cadre de référence de la discussion concernant les enfants vulnérables est une conclusion logique. L'illustration 1 met en lumière de manière simplifiée le champ de signification de la vulnérabilité comme concept dual.

1.2 Les caractéristiques de la vulnérabilité sous l'angle de la psychologie du développement

Le risque et la résilience ne sont ni des données isolées ni des données statiques. Il faut les voir comme un modèle dynamique qui est influencé par l'environnement matériel et social de l'individu. La théorie systémique écologique du psychologue Urie Bronfenbrenner part du principe que le développement d'un enfant dépend de la manière dont il se comporte individuellement dans son milieu social. Autrement dit, de la manière dont il construit ses relations avec les membres de sa famille, ses amis et ses copains, de sa situation dans la communauté, de la façon dont il gère sa situation sociale et économique et ses origines culturelles et historiques. L'approche systémique écologique a été utilisée dans de nombreuses disciplines différentes, par exemple en psychiatrie et dans le domaine de la protection de l'enfant. L'étude onusienne consacrée à la violence à l'encontre des enfants a elle aussi repris un modèle écologique pour analyser le risque et la résilience des enfants face à la violence.

Comme le risque et la résilience conditionnent la vulnérabilité, il faut la considérer elle aussi en liaison avec toute une série d'influences qui agissent à plusieurs niveaux sur un individu. L'Institut international pour les droits et le développement de l'enfant IICRD a tiré de la théorie écologique systémique un concept des «droits de l'enfant écologiques». L'IICRD souligne que les différents niveaux qui partent de l'enfant pour atteindre le niveau normatif de l'Etat sont liés entre eux de bas en haut et de haut en bas. Il confirme que les enfants qui ont des liens positifs avec leur environnement humain et naturel ont des capacités de résilience plus importantes et se développent plus sainement. Une approche systémique de la vulnérabilité des enfants devrait donc associer à l'approche «top-down» des droits de l'enfant axée sur la législation une approche «bottom-up» axée sur le développement. Cela signifie qu'il ne faut pas seulement en appeler à la responsabilité de ceux qui ont des obligations; il s'agit d'investir aussi

Graphique 2: L'influence du risque et de la résilience sur la vulnérabilité des enfants – modèle d'interprétation écologique



dans les ressources personnelles des enfants et de renforcer les mécanismes de protection de leur famille, de leur communauté et de leur culture.

1.3 Une définition de la vulnérabilité interdisciplinaire, se rapportant à l'enfant

En prenant comme fondement ces différents points de vue, la vulnérabilité peut être appréhendée de manière plus large et, dorénavant, comme étroitement liée aux droits de l'enfant. C'est ainsi que cette étude prend appui sur une approche interdisciplinaire et écologique des droits de l'enfant:

la vulnérabilité est le signe que l'enfant a des possibilités restreintes de faire valoir pleinement ses droits, conformément à l'intention de la Convention des droits de l'enfant. La vulnérabilité inclut le risque qu'un enfant pourrait être lésé dans ses droits humains. Elle dépend du nombre et de la gravité des infractions ou des violations auxquelles un enfant est exposé ou peut l'être – le risque – ainsi que de sa capacité à résister et à rebondir – la résilience. Le risque et la résilience au niveau personnel sont étroitement liés au risque et à la résilience qui découlent des relations humaines, des systèmes sociopolitiques et du milieu en général. Si la vulnérabilité des enfants est provoquée ou aggravée parce que le système mis en place au niveau national ne réussit pas à appliquer les droits humains de l'enfant, on parlera de vulnérabilité structurelle.

Cette définition contient un message très clair: l'entière mise en oeuvre de la Convention des droits de l'enfant constitue la réponse la plus complète à la vulnérabilité des enfants.

2. La protection de l'enfant considérée comme une tâche stratégique globale

Les développements précédents ont permis de replacer la notion de vulnérabilité dans un contexte plus vaste et de formuler une défi-

inition plus large, interdisciplinaire. La partie suivante s'attache à la protection de l'enfant et cherche à montrer dans quelle mesure elle représente, dans la perspective de l'UNICEF, le point de départ d'un système des droits de l'enfant.

2.1 Une protection de l'enfant systémique

On entend généralement par protection de l'enfant la protection des enfants contre certains dommages, ce qui oblige en principe les Etats à appliquer les droits humains des enfants. Au sein de l'UNICEF, le débat concernant la protection de l'enfant se focalise sur une approche systémique et sur la prévention. Selon l'UNICEF, la protection de l'enfant consiste à empêcher la violence envers les enfants, à réagir lorsqu'elle s'est produite et à prévenir l'exploitation et les abus. Les programmes de protection de l'enfant de l'UNICEF s'adressent aux enfants qui sont particulièrement vulnérables face aux formes d'abus telles que l'exploitation sexuelle, la traite d'enfants, le travail des enfants et les pratiques traditionnelles néfastes – par exemple l'excision ou les châtiements corporels.

Pour l'UNICEF, la fonction protectrice du milieu dans lequel vit l'enfant est essentielle: c'est ici que les lois, certaines prestations, certains comportements et des changements d'habitudes peuvent réduire la vulnérabilité et accroître la résilience de l'enfant. Cette vision des choses se fonde sur les droits humains; elle met l'accent sur la prévention et la responsabilité des gouvernements. Bien que la responsabilité de sauvegarder les droits humains des enfants incombe en principe à l'Etat, l'Etat et ses institutions ne sont en réalité pas les seuls à garantir les droits de l'enfant; les parents, les autres adultes, les enfants eux-mêmes ainsi que des prestataires de services et des organisations non gouvernementales interviennent également.

Les droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels dans la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU souligne qu'en vertu de la Convention des droits de l'enfant, tous les droits sont interdépendants et indivisibles. Il n'y a pas de séparation simple ou obligatoire en deux catégories, les droits humains d'un côté, les droits de l'enfant de l'autre. Les directives du comité quant à l'établissement des rapports regroupent les articles 7, 8, 13 – 17 et 37 (a) sous le titre 'droits civils et libertés', tout en observant que ce ne sont pas là les seuls droits civils et politiques de la Convention des droits de l'enfant. Effectivement, de nombreux autres articles – dont les articles 2, 3, 6 et 12 – ont des composantes qui relèvent des droits civils et politiques, ce qui reflète bien le caractère interdépendant et indivisible de tous les droits humains. Bénéficier des droits économiques, sociaux et culturels est indissociable du fait de pouvoir bénéficier des droits civils et politiques.

Les approches traditionnelles de la protection de l'enfant se focalisaient sur la mise à disposition de certaines prestations et étaient donc plutôt conçues de manière à combattre les symptômes. On ne tenait pas compte de manière systématique du fait que les enfants étaient en premier lieu sans protection en raison des structures existantes. Par ailleurs, on apportait souvent des modifications au système par petites touches isolées – par exemple par la révision d'une loi dans le domaine de la protection de l'enfant – sans entreprendre parallèlement les réformes appropriées auprès des institutions gouvernementales et privées. Il a fallu attendre la formulation, en 2008, de la stratégie de l'UNICEF en matière de protection de l'enfant pour donner du poids à l'exigence de recourir à des méthodes de caractère plus systémique.

La stratégie de protection de l'enfant de l'UNICEF définit la protection de l'enfant comme un système qui englobe toutes les lois, directives, prescriptions et prestations destinées à soutenir les mécanismes de prévention et de protection – en particulier dans le domaine de l'aide sociale, dans le secteur de la formation, de la santé et du droit.

Les responsabilités à assumer concernent ainsi souvent plusieurs offices du gouvernement, tandis que les prestations concrètes sont fournies de manière décentralisée par les autorités locales et les prestataires non gouvernementaux.

L'UNICEF souligne la nécessité d'une approche systémique et demande en même temps que l'on associe, dans le contexte de la protection de l'enfant, le travail en matière de droits humains et de développement. Les questions de la protection de l'enfant rejoignent chacun des Objectifs du Millénaire pour le Développement – de la lutte contre la pauvreté à la scolarisation, de l'élimination des inégalités entre les sexes à l'abaissement de la mortalité infantile. La majeure partie des objectifs de développement ne peuvent être atteints que si l'on s'occupe du manque de protection des enfants. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU souligne lui aussi les corrélations étroites qui existent entre les questions relevant de la protection de l'enfant et «presque tous les défis auxquels les enfants sont confrontés aujourd'hui». Sous l'angle des droits de l'enfant, la protection de l'enfant est étroitement liée à un large éventail de droits économiques, sociaux, culturels et politiques.

2.2 Protection de l'enfant et droits de l'enfant

Quand le débat international rejoint le niveau pratique, des confusions apparaissent quant à la définition très large de la protection de l'enfant et, par conséquent, quant aux tâches qui relèvent à proprement parler d'un système de protection de l'enfant. Dès le moment où la protection de l'enfant est appréhendée comme nous l'avons développé plus haut et concerne pour ainsi dire tous les défis auxquels les enfants sont confrontés aujourd'hui et tous les droits de l'enfant, un système de protection de l'enfant ne peut être efficace que si l'on garantit l'application de tous les articles de la Convention des droits de l'enfant.

Dans un souci de clarté, il peut être nécessaire éventuellement de faire la distinction entre un système de protection de l'enfant et un système d'application de la Convention des droits de l'enfant. Ce dernier pourrait être désigné par «système des droits de l'enfant». Les deux systèmes sont nécessaires et ils sont étroitement imbriqués. En Suisse, la notion «système de protection de l'enfant» sert à désigner un système qui réagit à des cas concrets de violence à l'endroit des enfants. Normalement, ce dispositif fonctionne au moyen d'un système de transfert qui chapeaute les secteurs et les différents acteurs. Il détecte les enfants victimes de violence ou menacés de l'être et les adresse au besoin aux différents services compétents. Il s'agit donc en premier lieu d'un système réactif qui présente des composantes de prévention. Un système des droits de l'enfant devrait s'en distinguer en raison de sa définition beaucoup plus large. Il englobe la protection de l'enfant et prend appui sur ses corrélations étroites avec tous les droits de l'enfant ainsi que les différents domaines et niveaux de l'Etat et de la société. En mettant en place des systèmes des droits de l'enfant efficaces, il est possible d'identifier et d'écartier des facteurs de risque systémiques et structurels pour les enfants. La notion en tant que telle confirme que les enfants ne sont pas seulement des objets de droit ayant des besoins particuliers en termes de protection mais qu'ils sont dotés de droits et ont des besoins spécifiques.

Dans ce rapport, la notion de «système des droits de l'enfant» désigne l'application méthodique de la Convention des droits de l'enfant; cette application inclut, comme composante importante, un système de protection de l'enfant.

2.3 Les fondements d'un système des droits de l'enfant

Le graphique ci-dessous illustre la complexité d'un système des droits de l'enfant. Une base importante, ce sont les mesures générales de mise en oeuvre de la Convention des droits de l'en-

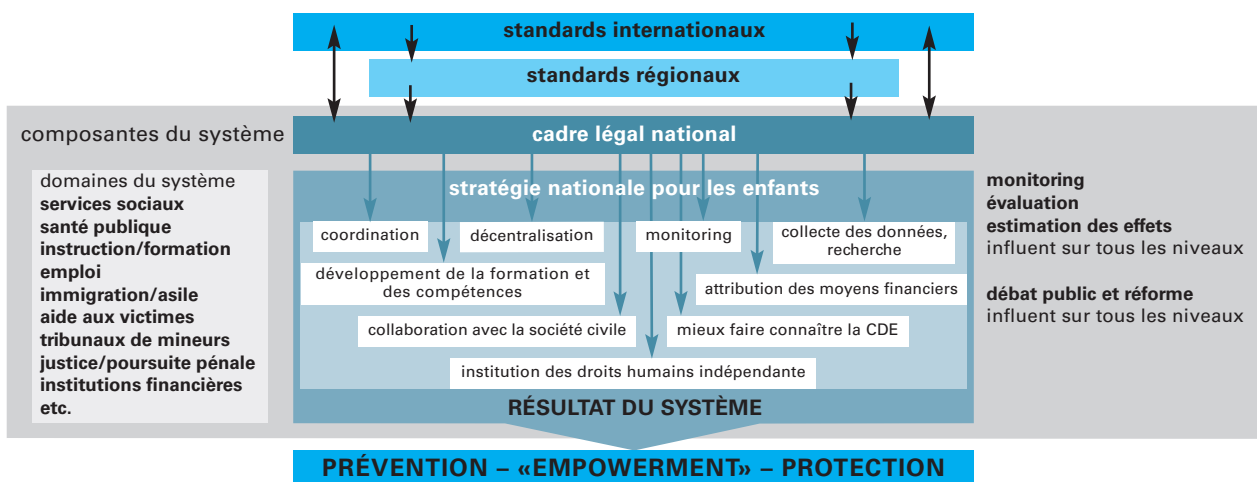
Les mesures générales relatives à l'application de la Convention des droits de l'enfant

- Réviser les lois
- Elaborer une stratégie nationale étendue
- Coordonner et mettre en oeuvre les droits de l'enfant
- Décentraliser, fédéraliser et déléguer
- Mettre en place un monitoring permettant d'enregistrer et d'évaluer les effets sur les enfants
- Etablir des institutions pour les droits humains indépendantes
- Prélever des données, les analyser et définir des indicateurs
- Favoriser la visibilité des enfants dans les budgets
- Encourager la formation continue et l'échange d'expérience entre experts
- Collaborer avec la société civile, y compris les familles et les enfants, les organisations gérées par des enfants et des jeunes, les communautés, les ONG et les organisations communautaires (CBO), l'économie privée et les autres acteurs
- Faire mieux connaître la Convention des droits de l'enfant parmi les adultes et les enfants
- Favoriser la coopération internationale

fant. Ces dernières ont été définies par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU et visent à garantir que tous les enfants puissent bénéficier de leurs droits au sens de la Convention.

Dans le graphique, les mesures générales concernant la mise en oeuvre de la Convention des droits de l'enfant constituent les composantes d'un système national. Toutes les réflexions importantes sont visualisées, de l'application des normes internationales au résultat souhaité: prévention, encouragement du développement/«empowerment» et protection.

Graphique 3: Un système des droits de l'enfant basé sur les principes généraux de la CDE et les mesures relatives à sa mise en oeuvre



II. Les enfants vulnérables en Suisse

Quant au fait qu'il y a, en Suisse aussi, des enfants vulnérables et qu'il est nécessaire d'intervenir, les organisations gouvernementales et non gouvernementales sont d'accord sur ce point. Mais qu'est-ce que cela veut dire concrètement et quelle est l'attitude de la Suisse face à la vulnérabilité des enfants?

Une analyse de la situation publiée en 2005 par l'Office fédéral des assurances sociales offre une vue d'ensemble des différents défis auxquels les enfants sont confrontés aujourd'hui en Suisse. La partie suivante s'attache à présenter l'état actuel des connaissances concernant la vulnérabilité des enfants en Suisse et les conséquences potentielles. Ces développements se fondent d'une part sur les publications existantes, d'autre part sur des interviews réalisées pour cette étude avec des acteurs importants. En Suisse, on constate en premier lieu trois formes de vulnérabilité parmi les enfants:

- La vulnérabilité de caractère socio-économique
- La vulnérabilité liée aux origines et au statut d'immigré
- La vulnérabilité causée par la violence.

Ces formes de vulnérabilité sont liées quant à leurs causes et se renforcent l'une l'autre: quand les droits d'un enfant ne sont pas entièrement garantis dans un domaine donné, l'enfant risque aussi davantage, dans d'autres domaines, d'être lésé quant à ses droits. Un certain nombre d'aspects relatifs surtout à la vulnérabilité structurelle devraient mettre en lumière le caractère indivisible des droits de l'enfant.

1. La vulnérabilité des enfants exclus en raison de leur statut social, économique ou de leurs origines

1.1 Les enfants affectés par la pauvreté

Une étude de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) de 2007 montre qu'en Suisse, les enfants, les jeunes et les jeunes adultes sont confrontés à la pauvreté dans des proportions supérieures à la moyenne, comparativement aux autres groupes de la population. En 2005, les enfants et les jeunes adultes représentaient 44 pour cent des bénéficiaires de l'aide sociale. Les enfants dont les parents sont au chômage, les enfants de familles monoparentales, les enfants immigrés et les enfants issus de familles nombreuses sont particulièrement affectés par la pauvreté.

La CFEJ relève que différentes constellations d'exclusion sociale et économique se conjuguent et que la pauvreté est étroitement liée à une accumulation de problèmes structurels, de discrimination et d'exclusion. En font partie notamment les possibilités restreintes d'accéder à une formation professionnelle et à un emploi, l'exclusion en raison de ses origines, de son statut social ou d'un faible niveau d'instruction ainsi que la situation psychosociale

L'avis de différents acteurs importants de ce domaine

L'étude de l'OFAS et les personnes interviewées citent en majorité les mêmes groupes à risque. En font partie:

- Les enfants qui grandissent dans des conditions d'exclusion socio-économique (pauvreté, chômage, isolement social)
- Les enfants immigrés
- Les enfants qui grandissent dans des familles en conflit
- Les enfants élevés par l'un de leurs parents
- Les enfants de parents ayant un faible niveau d'instruction
- Les enfants dont les parents souffrent de maladies psychiques ou de problèmes psychologiques.
- Les enfants en bas âge, les enfants de parents toxicomanes ainsi que les enfants handicapés ou affectés dans leur santé ont été également cités. Certaines des personnes interrogées ont énoncé par ailleurs comme facteurs de risque un comportement autodestructeur, la criminalité juvénile, les enfants de parents très jeunes ainsi que les possibilités limitées de suivre une formation professionnelle et de trouver un emploi.

qui en résulte pour le jeune concerné. Pour mieux comprendre la pauvreté et ses effets sur les enfants, la CFEJ estime qu'il faudrait améliorer la collecte de données et mettre en place une stratégie étendue.

En 1999 déjà, UNICEF Suisse relevait, dans son rapport sur la situation des enfants et des adolescents en Suisse, qu'il n'était guère possible de formuler des constats de valeur générale à propos du niveau de vie des enfants en Suisse et qu'il serait indispensable de procéder à une collecte systématique des données et de mettre en place une stratégie. Le manque de moyens financiers influence de toute manière le potentiel de développement physique et psychique, les possibilités de formation et la socialisation d'un enfant. La pauvreté peut entraîner ainsi une perte de qualification et une multiplication des facteurs de marginalisation.

Caritas Suisse plaide également, en raison de la diversité des causes de la pauvreté, en faveur d'une approche stratégique interdisciplinaire pour combattre la pauvreté en Suisse; l'organisation préconise aussi une définition claire des objectifs, des indicateurs mesurables de même qu'un rapport annuel de la Confédération et des cantons.

1.2 Les enfants affectés par un handicap

Un handicap peut rendre un enfant vulnérable de multiple manière. Le Réseau suisse des droits de l'enfant a dégagé tout particulièrement un facteur comme forme de discrimination structurelle: c'est le moment auquel le handicap intervient qui détermine si l'enfant concerné recevra un soutien et quelle sera son importance. En général, des soins ambulatoires ne sont accordés qu'aux enfants nés avec un handicap. Les enfants qui se trouvent affectés par un handicap en raison d'un accident ou d'une maladie à un

Conclusions de l'étude de l'OFAS sur la situation des enfants en Suisse

De manière générale, les enfants en Suisse bénéficient d'un degré de sécurité et de prospérité relativement élevé et ont accès aux prestations et aux infrastructures importantes, à l'instruction/à la formation et à la santé. De nombreux enfants subissent toutefois la violence, notamment la violence psychologique, la violence sexuelle et la négligence. La majorité des enfants connaissent chez eux les châtiments corporels. Des enfants et des jeunes de plus en plus nombreux se trouvent en conflit avec la loi pour cause de violence, de délinquance et de vandalisme. Selon les estimations, 20 pour cent des enfants ont besoin d'un soutien ou d'un traitement psychiatrique. Ils sont nombreux à souffrir de dépression, à se sentir tristes et sans espoir. Comparativement à d'autres nations industrialisées, le taux de suicide parmi les jeunes en Suisse est particulièrement élevé. La consommation d'alcool et l'abus de drogue sont en hausse. Malgré le niveau de vie relativement élevé en Suisse, de nombreuses familles avec enfants sont concernées par la pauvreté. Une personne sur sept n'est pas en mesure d'assurer elle-même ses moyens de subsistance. Selon les estimations, les familles de trois enfants ou plus ainsi que les familles monoparentales sont affectées par la pauvreté dans des proportions supérieures à la moyenne. Le nombre des enfants qui grandissent dans des conditions de pauvreté augmente; on estime que 200 000 vivent au-dessous du seuil de pauvreté. La pauvreté porte atteinte à la santé physique et psychique des enfants; elle entrave aussi leur développement social et intellectuel.

Les services offrant des prestations et des consultations destinées aux parents ont des moyens limités. Ils sont souvent surchargés, ne sont ouverts que durant les heures de bureau et sont donc difficilement accessibles aux clients potentiels. Il n'existe guère de consultations de longue durée. Les régions rurales sont souvent moins bien équipées, si bien qu'il n'est pas possible de trouver une aide immédiate ou un soutien d'urgence.

Des facteurs structurels accroissent l'ampleur de la pression, du stress et des crises vécus par les familles. Parmi les facteurs d'influence négatifs, il faut citer les problèmes sur le marché de l'emploi comme le chômage, les bas salaires et les conditions de travail difficiles. Il a été observé que la pauvreté pouvait accroître le risque de violence, d'abus et de négligence au sein de la famille. Le manque de places d'accueil extra-familial pour les enfants constituent un problème structurel supplémentaire, en particulier quand les deux parents exercent une activité professionnelle. Les données officielles sur les questions relatives aux droits de l'enfant et à la protection de l'enfant ne sont disponibles que de manière limitée, fragmentaire et peu systématique. Les questions relatives aux droits de l'enfant ainsi que les opinions et les requêtes personnelles des enfants ne sont souvent pas prises en compte dans la politique nationale.

moment ultérieur n'ont pas droit à des soins ambulatoires financés par l'Etat. Par ailleurs, les enfants étrangers qui ont vécu moins d'une année en Suisse n'obtiennent pas les mêmes prestations de l'assurance invalidité que les enfants suisses.

1.3 Les enfants appartenant à des minorités ethniques

Selon les estimations, il y aurait en Suisse entre 25 000 et 30 000 enfants yéniches, roms et sinti. Près de 2 500 d'entre eux sont des gens du voyage. Un rapport commandé par le Conseil fédéral confirme que les gens du voyage sont discriminés en Suisse. Leurs possibilités d'intervenir dans la politique de la société, par exemple, sont restreintes. Parmi les aires de stationnement mises à disposition par les cantons, beaucoup sont d'une qualité qui laisse à désirer et les moyens juridiques pour en réclamer d'autres font défaut. Les enfants des gens du voyage fréquentent par moments l'école régulière. Mais dès qu'ils sont en déplacement avec leurs familles, ils gèrent eux-mêmes leurs études scolaires. Il serait souhaitable d'effectuer une analyse détaillée afin de savoir comment répondre au mieux aux besoins de ces enfants afin de garantir l'égalité des chances au niveau national.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a recommandé à la Suisse en 2002 de réaliser une étude sur les enfants des Roms et des minorités nomades, afin de concevoir des solutions pour prévenir l'exclusion sociale et la discrimination et de permettre à ces enfants l'entière application de leurs droits, y compris l'accès à la formation et à la santé.

1.4 Les enfants et les jeunes qui vivent dans la rue

Il n'existe que très peu d'informations en Suisse sur les enfants et les jeunes qui vivent dans la rue. Une étude réalisée par l'Institut pédagogique de l'université de Zurich a montré toutefois qu'il y avait des jeunes qui vivaient partiellement ou entièrement dans la rue et étaient considérés, de ce fait, comme vulnérables. Cette étude a repéré durant l'hiver 2004 64 enfants et jeunes qui vivaient dans la rue. Plus de la moitié d'entre eux avaient entre 16 et 17 ans; les trois cinquièmes étaient des garçons. 42 pour cent étaient de nationalité suisse. Les conflits familiaux, la violence, l'abus de drogue et les problèmes liés à l'immigration figuraient parmi les principales raisons qui avaient poussé ces jeunes à vivre dans la rue. Des conditions de logement peu favorables jouaient aussi un rôle particulièrement important.

2. La vulnérabilité des enfants immigrés

En Suisse, les enfants et les jeunes adultes qui sont eux-mêmes immigrés ou dont les parents sont immigrés constituent un groupe très hétérogène. La durée de leur séjour et leur statut juridique, la situation socio-économique, le contexte de formation, la culture, la religion, le sexe (masculin/féminin), l'itinéraire individuel en termes de migration, l'accès au travail, à la formation et à la santé ainsi que l'attitude du milieu peuvent avoir une influence directe sur l'intégration.

Comparativement aux autres pays européens, la Suisse enregistre l'une des proportions d'immigrés les plus élevées. En 2009, les 1,65 millions d'étrangers et d'étrangères recensés formaient plus d'un cinquième de la population. Les raisons de l'immigration sont principalement le regroupement familial et la recherche d'un emploi. La proportion élevée d'étrangers et d'étrangères et de citoyens naturalisés en Suisse a incité les autorités à accorder une attention accrue à la politique d'intégration.

2.1 Enfants réfugiés, requérants d'asile et enfants non accompagnés

Les enfants non accompagnés en Suisse appartiennent à des contextes socio-économiques et culturels divers et font état de motifs d'immigration différents. De nombreux enfants immigrés et enfants réfugiés non accompagnés sont vulnérables en raison des traumatismes vécus dans leur pays d'origine ou au cours de leur itinéraire migratoire. Pour ces mineurs, la seule possibilité de rester en Suisse légalement est une procédure d'asile. Celle-ci ne tient pas compte des droits de l'enfant. De surcroît, la législation fédérale sur l'asile fait l'objet de critiques car elle ne répond pas aux exigences de la Convention des droits de l'enfant en termes de regroupement familial, d'aide sociale et de privation de liberté. Ainsi, la législation et la pratique juridique provoquent et renforcent à maint égard la vulnérabilité des enfants non accompagnés et des enfants réfugiés.

Globalement, les interactions entre le système de l'asile et le système de la protection de l'enfant ne sont pas définies dans la législation et la politique. Les compétences respectives sont souvent floues et de ce fait, les enfants non accompagnés ou les requérants d'asile mineurs ne bénéficient pas des mesures de protection les plus élémentaires: les enfants deviennent vulnérables en raison de cette discrimination structurelle. C'est pourquoi les organisations non gouvernementales ont réclamé que l'on donne la priorité à la protection de l'enfant: les enfants non accompagnés et les requérants d'asile mineurs devraient être considérés en premier lieu comme des enfants et en second lieu seulement comme des immigrés ou des requérants d'asile.

En 2004, les demandes d'asile de 132 mineurs non accompagnés ont été rejetées. La plupart de ces enfants ont ensuite «disparu»: leur lieu de séjour n'était plus connu des autorités compétentes. Les enfants non accompagnés qui perdent tout contact avec les autorités de la protection de l'enfant ne sont pas seulement menacés dans leur développement physique, émotionnel/affectif et intellectuel; ils sont aussi particulièrement vulnérables face à toutes les formes de violence, d'exploitation et d'abus. C'est pourquoi il est urgent de mettre en place des programmes pour les enfants non accompagnés déboutés. Comparativement à d'autres questions relevant de la protection de l'enfant, le nombre des enfants «disparus» des centres d'hébergement est relativement élevé, mais ce problème n'a jamais fait l'objet d'un débat public approprié.

2.2 Les enfants sans papiers

Les enfants sans papiers qui naissent en Suisse ne sont pas enregistrés, selon les circonstances, ce qui lèse leur droit à un nom et à une identité; ils risquent d'être apatrides et sont vulnérables par exemple face à l'accès à la formation professionnelle, à l'emploi, à la santé et à la protection de l'enfant.

Selon le droit international, les Etats sont autorisés à régler les conditions d'entrée, de séjour et, le cas échéant, de renvoi des étrangers et des étrangères. Indépendamment de cela, les Etats doivent garantir la plupart des droits humains à toutes les personnes qui vivent sur leur territoire. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU souligne en outre que les droits de l'enfant ne doivent pas être limités aux enfants qui possèdent la nationalité du pays où ils se trouvent, mais s'appliquent à tous les enfants.

Sur la base des normes internationales, le Conseil de l'Europe a rédigé un condensé des normes minimales à appliquer à l'endroit des immigrés en situation irrégulière. Il comprend des droits civils, politiques, économiques et sociaux minimaux.

L'Office fédéral des migrations a publié en 2005 une étude sur la situation des sans-papiers en Suisse. Cette étude émet l'hypothèse que les immigrés sans papiers arrivent en Suisse essentiellement pour des motifs économiques. La plupart ont entre 20 et 40 ans et ont un emploi rémunéré; beaucoup se font exploiter. La proportion d'entre eux qui vit avec ses enfants atteint jusqu'à 30 pour cent. Ces enfants vont en principe à l'école. Les défis majeurs auxquels doivent faire face les immigrés sans papiers, ce sont la peur du renvoi, la dépendance envers des tiers, (par exemple les employeurs ou les proches) les problèmes sociaux et sanitaires, le manque de perspectives d'avenir, les mauvaises conditions de travail, l'absence de protection juridique et d'assurances sociales. Lors d'une session extraordinaire du Conseil national sur le thème des migrations en mars 2010, les élus ont adopté trois motions pour améliorer le statut juridique des sans-papiers en Suisse, en particulier dans le domaine de la formation et de la santé.

Résultats du recensement de la population

Comme l'indiquent les chiffres du recensement de la population réalisé en l'an 2000, 21 pour cent des enfants et des jeunes âgés de 0 à 19 ans qui vivent en Suisse n'ont pas la nationalité suisse. Parmi les 0 à 9 ans, la proportion est encore plus élevée, atteignant 24 pour cent. Plus des deux tiers des enfants étrangers sont nés en Suisse. Plus de la moitié d'entre eux sont des ressortissants de pays extérieurs à l'UE ou à l'AELE.

Au moment de clore cette étude, deux motions avaient été déposée en outre par le Conseiller national genevois Luc Barthassat dans le but de permettre aux jeunes sans papiers ayant grandi en Suisse d'effectuer un apprentissage et des stages pratiques.

2.3 Adoptions internationales

Le Conseil fédéral considère que les adoptions internationales sont, en Suisse, un phénomène marginal du point de vue démographique.

graphique. Jusqu'en 2005, on avançait le chiffre de 500 à 600 enfants par an. Ces dernières années, ce chiffre semble avoir baissé; en 2007, il s'agissait de 300 enfants. Dans ces circonstances, l'adoption est considérée en premier lieu comme une affaire privée; elle reste toutefois un thème de la protection de l'enfant. Pour les adoptions internationales, il existe des mesures de protection importantes mais certaines lacunes graves subsistent, ce qui peut rendre les enfants vulnérables.

La Suisse a ratifié la Convention de La Haye de 1993 sur la coopération et la protection des enfants en matière d'adoption internationale et promulgué en 2001 une loi fédérale et toute une série d'ordonnances relatives aux adoptions internationales. La loi fédérale ne fixe pas le déroulement dans les détails mais contient des mesures essentielles concernant l'organisation et la procédure ainsi que des mesures de protection de l'enfant concrètes; leur infraction est punissable.

Après la ratification de la Convention de La Haye, une autorité centrale a été créée au sein du Département fédéral de justice et police pour la question des adoptions internationales.

Les autorités cantonales sont en contact direct avec les parents adoptifs potentiels. Ce sont elles qui se chargent d'examiner, de préparer et de conseiller les futurs parents adoptifs et d'établir un rapport. Les autorités cantonales ont également pour mission d'organiser au besoin le retour de l'enfant dans son pays d'origine. En plus des autorités cantonales, il y a également des agences privées qui s'occupent d'adoptions internationales. Un quart de toutes les adoptions internationales se déroulent sous la forme d'adoptions «privées», c'est-à-dire sans l'intervention d'une institution officielle. Malgré de multiples critiques, les agences privées qui s'occupent d'adoption ne sont pas coordonnées ni surveillées. Ce sont les parents adoptifs potentiels qui décident du pays d'origine de l'enfant et de l'intervention d'un service de placement reconnu par la Confédération. Les personnes qui ont obtenu de la part des autorités cantonales l'autorisation d'adopter un enfant ont la possibilité d'adopter des enfants de n'importe quel pays, même d'un pays non signataire de la Convention de La Haye. Ceci ouvre la porte aux abus, à l'exploitation et à d'autres violations des droits, y compris à des adoptions commerciales. C'est pourquoi il a déjà été demandé en Suisse de différents côtés d'interdire les adoptions privées; c'est ce qu'a fait aussi UNICEF Suisse dans son rapport intitulé «La traite d'enfants et la Suisse». Dans le cas des adoptions commerciales, les méthodes utilisées constituent un large éventail: informations erronées aux parents biologiques quant au caractère définitif de l'adoption, fausses déclarations des parents et sommes d'argent payées aux intéressés, voire enlèvements d'enfants.

En raison de la vaste palette des possibilités quant à une adoption internationale légale, il n'existe pas en Suisse de statistiques fiables. Les chiffres publiés par l'Office fédéral de la statistique sur les adoptions internationales diffèrent de ceux de l'Office fédéral des migrations. Les listes des pays d'origine des enfants adoptifs ne sont pas les mêmes non plus.

La politique d'intégration sélective de la Suisse

La politique suisse en matière d'immigration se fonde sur un modèle dual qui favorise l'immigration en provenance des pays de l'UE et de l'AELE. Pour les ressortissants d'Etats de l'UE/AELE et pour la main-d'œuvre très qualifiée dont les compétences sont demandées sur le marché suisse de l'emploi, l'immigration est libéralisée de manière accrue. Les immigrés peu qualifiés issus d'autres pays ont moins de possibilités de séjour et de travail légales. Il est possible d'obtenir des autorisations de travail limitées pour travailler comme domestiques dans des familles de diplomates ou effectuer des formations et des stages de perfectionnement.

Comme le montre l'expérience, les femmes et les filles sont particulièrement désavantagées dans les pays en développement en termes de formation et d'emploi. De ce fait, elles n'ont guère accès à une formation professionnelle qualifiée et aux possibilités d'un travail régulier en tant qu'immigrées. Face à cette réalité, la politique migratoire très sélective de la Suisse laisse songeur dans la perspective de l'égalité des sexes.

Les enfants et les jeunes ne sont pas mentionnés explicitement dans les règlements de la Suisse en matière d'immigration et dans la politique d'intégration de la Confédération. Ils apparaissent en tant que membres de la famille et le statut de séjour des adultes se répercute sur les enfants.

Lors de leur entrée en Suisse, les enfants adoptés venus de l'étranger obtiennent une autorisation de séjour de type B. Jusqu'à la clôture de la procédure d'adoption – généralement une période de deux ans – les enfants sont considérés comme des enfants nourriciers. C'est à ce moment-là seulement que l'enfant obtient la nationalité suisse. Pendant cette période intermédiaire, le statut de ces enfants est incertain, ce qui les rend particulièrement vulnérables. Si les parents décident finalement de ne pas adopter l'enfant, ce dernier risque alors de devenir apatride. Car les autorités du pays d'origine de l'enfant clôturent généralement la procédure d'adoption quand l'enfant quitte le pays en compagnie de ses parents adoptifs. L'enfant perd ainsi sa nationalité initiale avant d'acquérir la nationalité suisse.

Si un enfant doit être reconduit ultérieurement dans son pays d'origine, il sera vulnérable, surtout si la procédure traîne en longueur. Ceci pose également problème dans le cas d'enlèvements d'enfants à la suite de séparations et de conflits relatifs au droit de garde. La Convention de La Haye sur les aspects de droit civil des enlèvements internationaux d'enfants prévoit le retour rapide, dans l'Etat signataire, des enfants enlevés illégalement, mais dans les faits, ce retour peut être entièrement bloqué – comme, au début du millénaire, dans le cas de la famille Wood en Australie – par des batailles juridiques qui se prolongent pendant des années. Au sens de la Convention des droits de l'enfant et dans l'intérêt de l'enfant, les procédures en Suisse devraient être optimisées et accélérées.

2.4 Les enfants non enregistrés à la naissance

En 2006, un postulat parlementaire a attiré l'attention sur le risque que couraient en Suisse les enfants de parents étrangers de ne pas être enregistrés à la naissance. En réponse au postulat, le Conseil fédéral a commandé un rapport afin d'analyser le cadre juridique et la pratique en la matière. Ce rapport a confirmé que jusqu'au début d'octobre 2007, 1110 enfants nés en Suisse n'avaient pas été enregistrés, ce qui représente 1,5 pour cent des naissances annuelles. La moitié de ces enfants ont pu être enregistrés ensuite dans un délai de trois mois, bien que les documents fournis par les parents fussent en partie incomplets. Dans 10 pour cent des cas, la procédure avait duré plus de six mois ou n'avait pas eu lieu. En vertu du droit fédéral suisse, les naissances doivent être annoncées le plus tôt possible, sans exception, à l'Office de l'état civil. Les parents ont l'obligation de présenter des documents d'actualité pour prouver leur identité et, le cas échéant, leur statut de famille. Le droit d'être enregistré à la naissance est lié au droit de l'enfant à avoir un nom, une nationalité et à connaître qui sont ses parents. Dans ces circonstances, les Offices de l'état civil sont tenus d'établir clairement l'identité des parents. En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit d'être enregistré à la naissance que confère l'article 7 de la Convention des droits de l'enfant est, en Suisse, directement applicable. Lorsqu'on refuse d'enregistrer un enfant, les parents peuvent exiger le droit de l'enregistrer auprès de l'autorité cantonale de surveillance, ce qui se produit rarement dans les faits.

Le fait de ne pas être enregistré rend l'enfant vulnérable de diverse manière. Cette lacune constitue d'une part une violation des droits humains de l'enfant; par ailleurs, elle empêche aussi la famille de recevoir des prestations de l'aide sociale et des allocations pour enfant. Des difficultés peuvent survenir de surcroît au moment où l'enfant doit entrer à l'école. Si la famille quitte la Suisse, l'enfant risque de se retrouver apatride. Les enfants non enregistrés ne figurent dans aucune statistique et sont particulièrement exposés face à la prostitution infantile et à la traite d'enfants.

En octobre 2008, l'Office fédéral de l'état civil OFEC a promulgué une ordonnance qui obligeait les Offices de l'état civil à enregistrer les enfants, même si les documents présentés par les parents étrangers étaient incomplets : le droit de l'enfant à être enregistré annule l'exigence de fournir des documents complets. Si les pièces présentées sont insuffisantes, les Offices de l'état civil peuvent établir un acte de naissance provisoire.

3. La vulnérabilité dans le contexte de la violence, de l'exploitation et des abus

3.1 L'exploitation au travail

L'emploi des enfants est réglementé en Suisse par la loi fédérale. L'âge minimum autorisé pour exercer une activité rémunérée est 15 ans, mais des travaux légers sont autorisés dès l'âge de 13 ans. La loi réglemente le travail des enfants afin de garantir que la

santé et la sécurité de ces derniers ne sont pas menacées. En cas d'abus ou d'exploitation, les autorités de la protection de l'enfant doivent intervenir.

Les rapports sur le travail des enfants en Suisse sont rares et ils se concentrent avant tout sur la sphère domestique. Les études s'intéressent principalement aux jeunes filles suisses employées au pair dans d'autres pays, tandis que les données concernant les conditions de travail des enfants et des jeunes dans des ménages privés en Suisse font défaut.

Une étude réalisée en 1999 sur les employées de maison sans papiers de la région de Zurich indique que la demande de personnel domestique n'est pas couverte par le marché du travail national, ce à quoi contribue le manque de structures d'accueil extra-familial d'enfants.

Terre des Hommes émet l'hypothèse, sur la base d'une étude de 2004, que les employées de maison travaillent en Suisse dans des conditions régulières et irrégulières et qu'on y trouve aussi des mineures. Les enfants sans papiers qui travaillent sont estimés vulnérables.

Quand les conditions de travail sont irrégulières, la rémunération, les horaires de travail et les loisirs, le logement et l'accès à des cours de langue dépendent entièrement du bon vouloir de l'employeur. Les formes d'abus telles qu'horaires de travail très longs, rémunération faible ou inexistante, logement inadéquat, violence, surveillance et restriction de la liberté peuvent avoir des effets négatifs sur le développement de la personne et rendent les employées mineures extrêmement vulnérables. Il leur est en outre difficile de trouver un soutien à l'extérieur.

3.2 Exploitation sexuelle et abus sexuels

Des études et des rapports attestent qu'il y a en Suisse des victimes mineures d'exploitation sexuelle par le biais de la prostitution et de la pornographie ainsi que des victimes d'abus sexuels dans le milieu familial et dans les institutions. Les mineurs non accompagnés dont le statut de séjour est irrégulier sont particulièrement vulnérables face à l'exploitation sexuelle. La vulnérabilité face à l'exploitation sexuelle s'accompagne souvent de consommation abusive de drogue. Les enfants qui ont quitté le domicile familial et refusent de contacter les services sociaux sont considérés comme vulnérables.

L'importance supposée des délits sexuels sur des enfants y compris les agressions commises par de jeunes auteurs indique qu'il y a urgence quant aux programmes de prévention. Le traitement et la surveillance d'auteurs adultes et jeunes potentiels et avérés en font partie. Ce sont des programmes de ce type que réclamait la Convention du Conseil de l'Europe de 2007 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels. Pour l'heure, la Suisse n'a pas signé cette convention.

Les parents, les éducateurs et les enfants connaissent habituellement les risques que représentent les «inconnus» pour les enfants. L'expérience ainsi que les études montrent toutefois que la grande majorité des abus a lieu dans la sphère familiale. Dans 90

Estimations concernant l'exploitation sexuelle et les abus sexuels d'enfants

Une étude commandée par l'Office fédéral des assurances sociales OFAS fournit des estimations quant à l'exploitation sexuelle et aux abus sexuels d'enfants en Suisse. D'après ces estimations, un cinquième de toutes les filles et un dixième de tous les garçons subiraient une forme ou une autre de violence sexuelle avant l'âge adulte. Une étude réalisée à Genève auprès de 1130 enfants et jeunes de 13 à 17 ans révélait que 34 pour cent des filles et 11 pour cent des garçons avaient subi un abus sexuel avant l'âge de 16 ans. Pour 60 pour cent des filles et 30 pour cent des garçons, l'abus était associé à un contact physique. Plus d'un tiers des auteurs des abus étaient eux-mêmes mineurs. Pour la Suisse alémanique, un étude réalisée parmi les femmes révèle des résultats comparables.

La statistique suisse de la criminalité

La statistique suisse de la criminalité se rapportant aux délits sexuels n'indique séparément que les données relatives aux viols; tous les autres délits sexuels sont recensés globalement. Les cas concernant les victimes mineures figurent dans la catégorie «autres délits sexuels». En 2008, le nombre des «autres délits sexuels» recensés s'élevait à 3432; il y avait 367 auteurs mineurs et au total 3317 victimes. Parmi les victimes, 1410 avaient moins de 16 ans et 488 appartenaient au groupe des 16 – 20 ans.

pour cent des cas d'abus d'enfants, les auteurs sont les parents, des proches, des amis ou des connaissances. Selon les estimations, dans les cas d'abus sexuels au sein de la sphère familiale, le père est l'auteur de l'acte dans 84 pour cent de tous les cas.

La statistique officielle ne fait état que des cas qui ont été dénoncés et ont donné lieu à une action en justice. La majorité des abus ne sont pas révélés et on ne connaît par leur nombre.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU est préoccupé par le manque de données concernant l'exploitation sexuelle d'enfants. Il recommande de réaliser des études à ce sujet et de réagir par des mesures politiques appropriées ainsi que des programmes de prévention et d'encadrement.

3.3 Traite d'enfants

Une étude du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population SFM réalisée en 2007 a révélé que le groupe le plus vulnérable face à la traite des êtres humains se situait en Suisse parmi les immigrés sans papiers. L'étude de l'UNICEF intitulée «La traite d'enfants et la Suisse» confirme ce constat. Les enfants qui entrent dans la clandestinité après le rejet de leur demande d'asile, les enfants sans papiers, les enfants qui arrivent en Suisse en vue d'adoption ainsi que les enfants qui subissent des abus sexuels courent un risque particulièrement élevé d'être victimes de la traite d'enfants. Jusqu'à maintenant, seuls des enfants

d'origine étrangère ont été identifiés en Suisse comme des victimes de la traite.

Globalement, le nombre peu élevé des cas connus de traite d'enfants laisse supposer que ce phénomène est restreint en Suisse. Diverses formes d'exploitation liées à la question de la traite d'enfants existent cependant. Il faut citer les mariages forcés, l'exploitation sexuelle à des fins commerciales ainsi que l'incitation à commettre des délits.

Bien que le nombre des cas de traite d'enfants identifiés en Suisse soit relativement faible, la prise en charge des victimes nécessite d'abondantes ressources. Sur le terrain, il est souvent difficile de repérer les victimes et de faire la distinction entre la traite d'enfants et d'autres formes d'exploitation. UNICEF Suisse demande donc une approche plus large dans le domaine de la protection de l'enfant selon le droit civil et recommande de répondre directement au besoin de protection d'un enfant sans se préoccuper du fait qu'il a été reconnu officiellement comme une victime de la traite d'enfants.

4. La vulnérabilité dans le contexte des normes sociales et des pratiques néfastes

Il y a en Suisse des enfants qui sont concernés par des normes sociales, des pratiques et des traditions néfastes. En font partie par exemple les châtiments corporels, la violence au sein de la famille, la mutilation génitale féminine. Les enfants sont particulièrement vulnérables quand certaines formes de violence sont admises tacitement ou expressément, que ce soit par l'ensemble de la société ou par certains groupes. La mutilation génitale féminine, les mariages forcés et les crimes d'honneur sont des normes sociales.

4.1 Châtiments corporels

En 1978, la Suisse a aboli le droit des parents d'administrer des châtiments corporels à leurs enfants. Pour l'heure, il n'y a toujours pas d'interdiction formelle. Le débat sur la question au niveau national a eu lieu entre autres au Parlement, au Tribunal fédéral et dans le cadre du dialogue avec le Conseil des droits de l'homme et le Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Finalement, le Conseil fédéral a rejeté en 2008 l'interdiction des châtiments corporels au niveau juridique. Comme des études le démontrent, la fréquence des châtiments corporels en Suisse est en diminution. La gravité des châtiments augmente cependant, en particulier à l'encontre des jeunes enfants. Selon les estimations, la moitié de tous les enfants âgés de deux à quatre ans subissent au moins une fois par mois un châtiment corporel, parfois même une fois par semaine.

La violence au sein de la famille menace de diverse manière la santé et le développement d'un enfant. L'OFAS constate à cet égard en Suisse un grave manque de données. Une étude réalisée dans le cadre du Programme national de recherche 52 sur les enfants et les jeunes en Suisse a montré que les enfants et les ado-

lescents – les filles en particulier – étaient confrontés bien plus souvent à la violence au sein de la famille que ce qu'on supposait jusqu'alors. Cette étude relevait aussi que la violence entre les parents ou à l'encontre des enfants était un tabou et que la violence envers les femmes était, jusqu'à un certain point, tolérée par la société.

4.2 Excision MGF/E:

La pratique de l'excision lèse le droit à l'intégrité physique et s'associe souvent à de graves traumatismes et à des dangers importants pour la vie et la santé. Selon les estimations, trois millions de femmes et de filles sont excisées chaque année dans le monde. Dans certains pays d'Afrique et dans d'autres régions, la mutilation génitale féminine est une norme sociale. En raison des mouvements migratoires, cette pratique a gagné l'Europe et d'autres pays d'accueil. Selon les estimations de l'UNICEF, il y aurait en Suisse près de 6700 femmes et filles concernées par cette pratique. Les petites filles issues de pays qui pratiquent l'excision, arrivées en Suisse avec ou sans leur famille, sont menacées en tout temps. Au cours de la décennie passée, le rôle des gouvernements européens pour la protection de ces filles a fait de plus en plus souvent l'objet de discussions, en Suisse aussi. En 2009, un projet d'article pour le Code pénal suisse a été mis en consultation; il sera probablement traité par le Parlement durant la session d'hiver 2010. Ce nouvel article rend punissables tous les types de mutilation génitale féminine, même si celle-ci a été exécutée à l'étranger. Les modifications de la législation doivent s'accompagner d'un changement dans la société, grâce à un travail d'information et de sensibilisation ainsi qu'à d'autres mesures de prévention. Certains experts demandent que l'on reconnaisse la menace d'excision comme un motif d'asile.

4.3 Mariages forcés et crimes d'honneur :

Pour certaines formes de violence comme les crimes d'honneur ou les mariages forcés, la prise de conscience s'amorce lentement. Jusqu'à maintenant, les cas survenus en Suisse ne sont guère documentés; on sait toutefois que des enfants et des jeunes immigrées ont été mariés contre leur gré. L'âge légal minimum pour le mariage est fixé à 18 ans en Suisse; mais selon les circonstances, les enfants qui ont été mariés dans leur pays d'origine ne sont pas protégés.

En avril 2009, un symposium a été organisé en Suisse sur le thème du crime d'honneur à l'occasion du lancement d'une campagne internationale. Dans de nombreux pays, – y compris des pays européens – des rapports attestent que des femmes et des enfants immigrés sont victimes, par les membres de leur propre famille, de violence et de meurtres.

III. Les enfants dans la législation et la politique fédérale

Comme nous l'avons montré, la manière dont la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant est appliquée dans un pays donné détermine le degré de vulnérabilité des enfants dans ce pays. En même temps, les droits de l'enfant sont indivisibles et doivent être ancrés intégralement dans l'Etat. Pour la Suisse qui est dotée d'un système fédéraliste, ceci représente un défi particulier.

La Suisse a ratifié en 1997 la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Mais la discussion concernant la protection de l'enfant et les droits de l'enfant a commencé en Suisse aux alentours de 1970. Depuis l'entrée dans le troisième millénaire, l'exigence de mettre en place un cadre légal et d'avoir une politique cohérente de l'enfance et de la jeunesse est formulée de plus en plus souvent.

1. La Convention des droits de l'enfant

La Suisse a ratifié en 1997 la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant puis en 2002 et 2006 les protocoles facultatifs qui s'y rapportent, OPAC et OPSC. En Suisse, les ratifications sont soumises au vote de la population. Une fois ratifiés, les traités sont intégrés au système juridique suisse. L'application concrète relève généralement de la compétence des autorités cantonales. La Suisse a maintenu jusqu'à maintenant certaines réserves à l'endroit de plusieurs articles de la Convention des droits de l'enfant. A la suite d'une ratification, certaines mesures sont indispensables au niveau de la législation pour que le traité concerné puisse déployer son effet dans la pratique. Par ailleurs, d'autres mesures sont requises: elles sont décrites par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU sous la forme de mesures générales concernant la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant.

La Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne de 1961, révisée en 1996, transpose les droits au contexte européen, conformément au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle complète la Convention européenne des droits de l'homme qui laisse de côté les droits sociaux et économiques. La ratification de ces deux instruments est particulièrement importante pour garantir que tous les droits humains sont indivisibles au niveau national, qu'ils sont entièrement mis en œuvre et respectés. La Charte sociale européenne contient des mesures de protection particulières pour les enfants et les familles. La Charte sociale européenne de 1961 a été signée par la Suisse dans sa version première; la version révisée de 1996 n'a été en revanche ni signée ni ratifiée.

Quelques articles sont toutefois directement applicables et il est possible de les utiliser comme base lors de décisions juridiques ou administratives. Le Tribunal fédéral s'est ainsi appuyé dans plusieurs cas sur la Convention des droits de l'enfant et a déclaré notamment directement applicables le droit à un nom et à une nationalité ainsi que le droit d'être auditionné.

Outre la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et d'autres traités de droit international, les normes régionales européennes sont également valables pour la Suisse en qualité de pays membre du Conseil de l'Europe et de la Conférence de La Haye de droit privé international. Pour pouvoir appliquer complètement la Convention des droits de l'enfant en Suisse, la totalité des normes internationales pertinentes doivent être ratifiées. Ainsi, depuis 1972, la Suisse a ratifié 18 traités de droit international, dont la Convention des droits de l'enfant et ses deux protocoles facultatifs, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ICESCR ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ICCPR, la Charte sociale européenne et les Conventions de La Haye no 33 et 34.

2. Le cadre légal national

A la différence de certains autres Etats fédéraux, les 26 cantons de la Confédération suisse ne sont pas des unités administratives subordonnées. Chaque canton a sa propre Constitution, son propre gouvernement et son propre Parlement. Dans le cadre que forment la Constitution fédérale et la législation fédérale, les cantons décident librement de la façon dont ils appliquent les dispositions de la Confédération dans la législation cantonale et dans leurs pratiques. De ce fait, les cantons sont aussi responsables de la mise en œuvre des droits de l'enfant dans le domaine de la formation, de la santé, des affaires sociales, de la culture et de la protection de l'enfant. Pour instaurer un Etat qui s'occupe des droits de l'enfant de manière professionnelle, dans lequel tous les enfants bénéficient partout à un même degré de leurs chances, de leur protection et de leurs possibilités d'intervention, ce sont des conditions complexes. Il existe déjà dans les cantons et les communes de bons exemples pratiques.

Comme la Suisse n'est pas dotée d'une loi uniforme sur l'enfance et la jeunesse, le cadre législatif des droits de l'enfant est lui aussi fragmenté. Les dispositions spécifiques concernant les droits de l'enfant se trouvent principalement dans la Constitution fédérale, dans le Code civil, dans le Code pénal, dans la Loi sur l'aide aux victimes d'infractions, dans la loi sur l'asile, dans la loi sur les étrangers ainsi que dans la loi sur l'encouragement de la jeunesse. Dans la partie suivante, nous mettons en évidence les failles de la législation qui sont à l'origine de la vulnérabilité des enfants. Des cas pris comme exemples illustrent la façon dont on peut répondre avec succès à la vulnérabilité de manière décentralisée.

2.1 La Constitution fédérale

Dans la Constitution fédérale, il y a trois articles qui servent de base à la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse:

L'article 11 assure la protection et l'encouragement du développement des enfants ainsi que la possibilité d'exercer eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement. Les droits définis à l'article 11 sont des droits fondamentaux. Les déclarations concernant l'encouragement de la jeunesse sont comprises dans un sens très large et peu précis. La Constitution fédérale ne dit rien quant à la priorité du bien de l'enfant/de l'intérêt supérieur de l'enfant et ne prend pas en compte l'article 3 de la Convention des droits de l'enfant. En Suisse, les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ICESCR ne sont pas considérées comme directement applicables et les personnes lésées n'ont pas droit à des réparations en cas de violations du pacte. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU répond que les droits économiques, sociaux et culturels doivent être exigibles par voie de justice tout comme les droits civils et politiques.

L'article 67 définit les compétences respectives de la Confédération et des cantons mais fait uniquement référence aux besoins et non pas aux droits des enfants et des jeunes. Les compétences qui résultent de cet article ont été abondamment débattues mais n'ont pas été clarifiées de manière définitive.

L'article 41 préconise une protection particulière pour la famille et les enfants, y compris les possibilités de formation, l'encouragement et l'intégration des enfants et des jeunes.

2.2. Le Code civil suisse

Le Code civil suisse définit une série de mesures essentielles pour la protection des enfants, par exemple les tutelles ainsi que les droits et les obligations de dénoncer la violence exercée à l'encontre des enfants. Dans l'ensemble, le Code civil suisse se réfère aux principes généraux de la Convention des droits de l'enfant dans divers contextes particuliers; mais il n'y a pas d'articles généraux relatifs au droit de l'enfant à la non-discrimination, à être entendu, à la prise en compte de ses opinions et au bien de l'enfant/l'intérêt supérieur de l'enfant. En vertu du Code civil suisse, la responsabilité des questions de tutelles incombe aux cantons. Les autorités de tutelle cantonales ont été transformées en 2009 par la révision du Code civil suisse en services de la protection des adultes et des enfants; le droit se nomme désormais officiellement «Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation». Les dispositions relatives aux tutelles ne précisent pas à quels enfants elles sont applicables. On peut donc supposer que le droit de la tutelle est applicable de la même manière à tous les enfants vivant sur le territoire suisse, indépendamment de leurs origines et de leur statut de séjour. Dans la pratique, ce sont les autorités de la protection de l'enfant qui décident des mesures de protection de l'enfant en cas d'abus ou de négligence. En vertu du Code civil suisse, l'enfant doit être auditionné avant que l'on prenne les décisions quant aux mesures de protection.

L'étude du Programme national de recherche 52 concernant l'enfance, la jeunesse et les relations entre les générations dans une société en mutation est parvenue à la conclusion que les mesures de protection de l'enfant différaient beaucoup d'un canton à l'autre et que les autorités de tutelle peu expérimentées avaient tendance à prendre des décisions plus sévères. Jusqu'à la révision de 2009, les autorités de tutelle étaient souvent organisées en Suisse au niveau local et, dans les petites communes en particulier, se composaient souvent de personnel sans formation spécifique.

L'étude du PNR 52 recommandait notamment de mettre en place des réseaux pour évaluer les cas, assurer la formation et effectuer un travail d'information dans le public. A cet égard, de bonnes expériences ont été faites dans le canton du Tessin où des autorités de tutelle régionales, interdisciplinaires, sont établies depuis 1999. D'autres cantons comme Bâle, Saint-Gall et Zurich ont eux aussi mis en place des groupes de la protection de l'enfant.

Les autorités de la protection de l'enfant n'interviennent en règle générale que lorsqu'un cas leur a été signalé. C'est la raison pour laquelle les professionnels appelés à côtoyer des enfants dans leur travail ont un rôle clé. Il est essentiel aussi d'avoir à disposition des directives claires et uniformes concernant le droit et l'obligation d'aviser. Les autorités de la protection de l'enfant n'ont pas dans tous les cantons l'obligation légale ou même le droit de signaler aux autorités de poursuite pénale des infractions comme par exemple des abus commis sur des enfants. Certains professionnels sont liés au secret professionnel ou au secret de fonction et doivent demander une autorisation pour signaler un cas.

L'étude réalisée à la demande d'UNICEF Suisse par la juriste bâloise Michelle Cottier intitulée «Protection de l'enfant selon le droit civil et prévention des mutilations génitales féminines» recommandait en 2008 d'introduire pour les professions liées par le secret professionnel, un droit d'aviser qui serait ancré au niveau fédéral dans le Code civil. La révision du droit de la tutelle en 2009 a introduit l'obligation d'annoncer les mises en danger du bien de l'enfant, sous réserve du secret professionnel. Les enfants restent donc vulnérables.

2.3 Le Code pénal suisse

Les actes d'ordre sexuel sur des enfants sont punissables en vertu du Code pénal suisse. L'âge de protection est fixé à 16 ans. Sont punissables également les personnes qui utilisent la violence, des menaces ou une pression psychologique pour contraindre des mineurs à des actes d'ordre sexuel.

Le viol n'est défini que par rapport à des victimes de sexe féminin; il est punissable. Le viol d'une personne de sexe masculin relève de la catégorie «autre acte d'ordre sexuel». Il est toutefois problématique d'aborder la question des victimes de viols féminins et masculins dans des articles du Code pénal distincts, car cela constitue une forme de discrimination liée au sexe de l'individu. L'exploitation sexuelle dans la prostitution, y compris l'exploitation d'enfants, est punissable de même que la pornographie. Après l'âge de protection, donc au-delà de 16 ans, la prostitution

est légale en Suisse. Au moment de la clôture de cette étude, la possibilité d'élever l'âge de protection à 18 ans dans le cas de la prostitution était en discussion. La Conseillère nationale Viola Amherd demandait dans une motion que le Conseil fédéral signe la Convention du Conseil de l'Europe relative à la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels. Cette Convention permet de protéger les jeunes de moins de 18 ans. Le Conseil fédéral soutient cette motion.

La négligence est punie en vertu de la loi sur la prévoyance quand elle menace l'enfant dans son développement physique ou psychique. Par ailleurs, plusieurs articles qui rendent punissables les voies de fait et les lésions corporelles se rapportent aussi aux enfants. Il a été reproché à diverses reprises à la loi fédérale de ne pas contenir de formulation générale concernant la protection des enfants contre toutes les formes de violence. Il manque un cadre légal prévoyant des mesures de sensibilisation et d'information sur les droits de l'enfant, la prévention de la violence ainsi que les mesures de protection de l'enfant et la formation des professionnels. Le Code pénal suisse autorise toutefois la Confédération à prendre des mesures générales de prévention des infractions. L'article qui s'y rapporte ménage une marge de manœuvre relativement étendue et peut être interprété de ce fait comme une base légale pour de possibles mesures de la Confédération visant à prévenir la violence à l'encontre des enfants.

2.4 La loi sur l'aide aux victimes d'infractions

Quand l'enfant est victime d'une infraction, le système de protection de l'enfant doit réagir. Identifier les victimes d'infractions et leur assurer aide et protection sont de ce fait des composantes importantes d'un système de protection de l'enfant. Les directives générales de l'ONU relatives à la protection des victimes mineures et des témoins d'infractions dans les procédures judiciaires soulignent que les enfants courent un risque particulièrement élevé d'être victimes de manière répétée.

En Suisse, la loi sur l'aide aux victimes d'infractions repose sur une législation fédérale centrale. Toute victime a droit à une aide immédiate, à des consultations, à un logement de secours, à des dommages et intérêts, à un soutien financier et à une protection particulière dans la procédure pénale. Ce sont les autorités cantonales qui portent la responsabilité de mettre à disposition les prestations appropriées. Bien que la Confédération participe au financement des professionnels chargés de l'aide aux victimes, les personnes responsables n'ont pas toujours les qualifications nécessaires pour conseiller les enfants et les soutenir. Les victimes mineures de la violence domestique en particulier ne trouvent guère de soutien. La loi fédérale contient des dispositions particulières qui s'appliquent aux victimes mineures d'infractions. Ces dispositions ont pour but d'éviter que la victime soit confrontée de manière répétée à la personne présumée coupable. Elles prévoient aussi des procédures particulières pour la déposition d'un enfant ainsi que la possibilité de suspendre la procédure pour des motifs relevant de la protection de l'enfant.

Malgré ces dispositions importantes, la loi sur l'aide aux victimes d'infractions ne parvient pas à garantir les droits de l'enfant dans leur intégralité. Les directives de l'ONU recommandent que les lois sur l'aide aux victimes se réfèrent explicitement aux principes généraux de la Convention des droits de l'enfant. A cet égard, la loi fédérale de la Suisse présente des lacunes considérables car elle ne prend en compte ni le droit de l'enfant à être entendu, ni le droit à la non-discrimination ni, de manière générale, le bien de l'enfant/l'intérêt supérieur de l'enfant. La loi ne prévoit pas non plus d'évaluer les besoins individuels selon le cas et occulte entièrement les besoins particuliers des victimes d'origine étrangère.

Une autre lacune de la loi, c'est le manque de dispositions visant à protéger les victimes mineures contre la criminalisation et les sanctions.

2.5 La loi sur l'encouragement de la jeunesse

La loi fédérale sur l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires est l'unique loi fédérale concernant directement les enfants. Avec la Convention des droits de l'enfant et la Constitution fédérale, elle constitue donc un pivot de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. La loi traduit l'engagement de la Confédération en ce qui concerne le développement et la participation des enfants et des jeunes. Elle définit principalement la part du budget attribuée par la Confédération et répond ainsi à l'une des mesures générales de la Convention des droits de l'enfant relatives au soutien des associations et des organisations de jeunesse. Cette loi ne livre en revanche aucune stratégie générale pour la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse.

On s'accorde généralement pour dire que la loi sur l'encouragement de la jeunesse a atteint des objectifs importants dans le cadre de son champ d'action étroitement délimité, par exemple la reconnaissance de la formation extrascolaire des jeunes ou les bases juridiques de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ. Il faut noter que la portée extrêmement limitée de la loi sur l'encouragement de la jeunesse contraste très fortement avec sa position unique dans la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il est reproché entre autres à cette loi de cibler surtout les associations et organisations de jeunesse reconnues officiellement. Les jeunes qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas rejoindre des associations dotées d'un statut officiel n'en bénéficient pas. Pourtant, ces groupes – par exemple des jeunes immigrés ou des jeunes exclus sur le plan social et économique – sont souvent particulièrement vulnérables.

Cette loi se focalise en outre uniquement sur les jeunes. Les enfants plus jeunes ne sont pas pris en compte. Par ailleurs, on n'exige pas de qualifications minimales de la part des responsables de groupes. Les animateurs et animatrices de jeunesse étaient auparavant surtout des bénévoles mais aujourd'hui, ils exercent de plus en plus souvent cette activité à titre professionnel. Il n'y a pas pour eux de formation spécialisée ou de qualifications exigées par la loi et il n'est pas prévu non plus d'effectuer des contrôles de routines concernant les personnes actives pro-

fessionnellement et bénévolement. Pour prévenir toute forme d'abus d'enfant, des mesures de ce type seraient toutefois importantes, dans ce secteur aussi.

En 2009, un projet de loi a été présenté; celui-ci prend en compte en plus des jeunes également des enfants plus jeunes; il inclut, outre les organisations de jeunesse reconnues, le travail social «hors murs» et les initiatives de type informel. L'intention est ainsi d'atteindre des enfants et des jeunes d'origine différente, c'est-à-dire également des groupes marginalisés, vulnérables et exclus.

2.6 La loi sur l'asile

La loi sur l'asile exige du Conseil fédéral des mesures spéciales pour les procédures d'asile qui concernent des personnes de moins de 18 ans. Les enfants qui entrent en Suisse sans parents ou tuteur sont considérés comme «non accompagnés». Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU déplore que la procédure appliquée aux mineurs non accompagnés ne réponde pas toujours à leur intérêt supérieur et ne soit pas entièrement en accord avec la Convention des droits de l'enfant. La répartition des tâches entre les autorités de l'asile, les autorités de tutelle cantonales et les personnes chargées d'accompagner l'enfant est floue; la représentation de l'enfant dans la procédure diffère également d'un canton à l'autre. Il peut en résulter des discriminations. L'assistance et la représentation juridiques revêtent une importance particulière car les enfants sans papiers et les requérants d'asile mineurs peuvent, en vertu de la loi sur les étrangers, être placés en détention pour une durée allant jusqu'à un an. Entre 2002 et 2004, 355 enfants âgés de 15 à 17 ans étaient détenus; certains d'entre eux ont été détenus plus longtemps que des requérants d'asile adultes. La pratique de la détention varie: dans certains cantons, les enfants non accompagnés sont détenus avec les adultes, tandis qu'ailleurs, la séparation est si stricte que les enfants en détention sont même séparés de leur famille. Quoi qu'il en soit, les normes internationales ne sont pas respectées car en vertu de l'article 37 de la Convention des droits de l'enfant, les enfants détenus doivent être traités de manière appropriée et être séparés des adultes; le contact de l'enfant avec sa famille doit cependant être maintenu et une assistance adéquate doit lui être attribuée. En principe, la détention n'est admissible pour les enfants que comme moyen ultime. Concernant cet article de la Convention des droits de l'enfant, la Suisse a émis une réserve. Dans les cantons de Genève, Neuchâtel et Vaud, des décrets internes empêchent la détention des enfants menacés de renvoi.

Le droit à une aide d'urgence et à la formation n'est pas garanti non plus de manière uniforme sur le territoire suisse; le logement, la tutelle et le soutien financier ne sont pas non plus appropriés. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU recommande à la Suisse de simplifier la procédure d'asile, de l'accélérer et de garantir la prise en compte des besoins spécifiques des enfants, en particulier ceux des enfants non accompagnés.

3. Les trois piliers de la politique de l'enfance et de la jeunesse

En Suisse, on entend par politique de l'enfance et de la jeunesse une «politique conçue pour les enfants et les jeunes, avec eux et par eux». Elle s'articule autour des trois composantes de la protection, de l'encouragement du développement et de la participation. Les compétences relèvent des autorités fédérales, cantonales et communales. Concernant le cadre théorique, les vues convergent; quant à ce que présuppose en pratique une politique de l'enfance et de la jeunesse, les avis des différentes organisations gouvernementales et non gouvernementales divergent fortement. Le manque de clarté quant aux conceptions est considéré comme un obstacle pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse étendue et efficace.

La politique suisse fait en outre la différence entre «enfants» et «jeunes» alors que la Convention des droits de l'enfant se rapporte globalement à toutes les personnes de moins de 18 ans. En Suisse en revanche, on désigne souvent par «jeunes» le groupe d'âge allant de la puberté à 30 ans – sans pour autant qu'il y ait de définition contraignante.

La «Motion Janiak» déposée par Conseiller national/Conseiller aux Etats socialiste Claude Janiak demandait en 2001 au Conseil fédéral d'aménager un cadre légal pour la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse et de créer un Office fédéral spécifique qui serait chargé de coordonner toutes les activités touchant à des thèmes de la jeunesse en tenant compte des opinions des enfants et des jeunes.

Suite à cela, l'OFAS a livré en 2008 le rapport «Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse», mais le Conseil fédéral a refusé une loi-cadre concernant le domaine de l'enfance et de la jeunesse. Les gouvernements cantonaux considèrent qu'une loi-cadre n'est ni nécessaire ni utile. La partie suivante résume la discussion relative à la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse pour les domaines de la protection, de l'encouragement du développement et de la participation.

3.1 Prévention

La politique de la protection de l'enfant en Suisse s'efforce de protéger en particulier les enfants en bas âge contre toutes les formes de violence dans les institutions et au sein de la famille et, le cas échéant, d'intervenir à temps. Les dispositions légales se trouvent dans le Code civil suisse: lois sur les tutelles, directives concernant le placement d'enfants hors du foyer familial ainsi que prise en charge par des parents nourriciers ou par des parents adoptifs. Par ailleurs, le droit pénal est applicable en cas d'actes délictueux commis sur des enfants. En font partie par exemple les atteintes à l'intégrité physique et les abus sexuels.

La protection de la jeunesse s'exprime en premier lieu par la réglementation des limites d'âge inférieures pour les actes d'ordre sexuel, la consommation d'alcool et de produits des médias ainsi que les dispositions relevant du droit du travail.

En 2005, l'OFAS a publié un rapport d'étude concernant les mécanismes de protection de l'enfant au niveau national qui comprenait aussi une approche fondée sur les droits de l'enfant. Ce rapport soulignait le fait que la prévention de la violence n'est pas seulement une question de volonté politique mais une obligation juridique des Etats. D'ici 2010, l'OFAS entendait élaborer un programme national de prévention de la violence envers les enfants. L'étude de l'OFAS identifie comme causes de la violence des facteurs individuels, familiaux, socio-économiques, politiques et culturels et propose une définition large de la protection de l'enfant dont l'accent est mis sur le travail de prévention: la protection sert globalement à garantir à l'enfant le meilleur développement possible et à le protéger contre les risques. La prévention de la violence contribue ainsi à favoriser l'«empowerment» et la résilience; elle contribue d'autre part à réduire les facteurs de risque d'ordre structurel. C'est ici que l'on retrouve la dualité de la vulnérabilité comme nous l'avons décrite au début.

Pour des raisons de coûts, le concept de l'OFAS attribue beaucoup de poids à la prévention et réclame un service indépendant, au niveau fédéral, qui serait consacré à la protection de l'enfant. Le Conseil fédéral rejette cette proposition car il estime que les coûts et les risques de chevauchement seraient trop importants.

3.2. «Empowerment»

L'OFAS entend par «encouragement de la jeunesse» le soutien financier à des organisations et à des structures qui proposent des offres de loisirs et de formation pour la jeunesse. Le but premier de l'encouragement de la jeunesse est de permettre progressivement aux jeunes d'avoir de l'assurance, de la maturité et de l'autonomie et, par ailleurs d'assumer des responsabilités sociales et politiques. C'est la loi fédérale sur l'encouragement de la jeunesse qui règle la répartition des moyens financiers. C'est l'élément clé de la politique nationale de l'enfance et de la jeunesse et elle traduit les obligations politiques envers la jeunesse. Mais sa portée et son effet sont limités si l'on envisage la politique de l'enfance et de la jeunesse de manière plus larges. Les enfants - les plus jeunes en particulier - ne sont guère pris en compte dans l'encouragement de la jeunesse.

3.3 Participation

Le rapport d'experts de l'OFAS relatif à la politique nationale de l'enfance et de la jeunesse accorde beaucoup d'importance à la participation des jeunes. Le poids attribué à la participation trouve une entière adhésion auprès de nombreux défenseurs des intérêts des enfants. On estime que la participation n'est pas seulement profitable à la jeunesse mais qu'elle présente un avantage pour l'ensemble de la société, car elle motive à la participation démocratique, favorise l'indépendance et l'assurance, permet d'agir au niveau politique avec les jeunes et de renforcer le respect entre les générations. La participation permet aussi de valoriser le potentiel créatif et innovant de la jeunesse. Le rapport prend moins en compte la participation des enfants plus jeunes.

Pour conclure, on peut dire que les bases et les conceptions théoriques de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse contiennent certains éléments clés d'un système national des droits de l'enfant susceptible de répondre à la vulnérabilité des enfants. Cette forte base théorique appelle toutefois une pratique tout aussi forte, des lois, des actes politiques et des structures claires si l'on veut voir émerger finalement un système complet des droits de l'enfant.

4. Conditions-cadre de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral et cantonal

Les conditions-cadre des droits de l'enfant et de la protection de l'enfant sont, en Suisse, foncièrement complexes. Ceci s'explique par le système fédéraliste et décentralisé de la Suisse et par la répartition des responsabilités, des tâches et des compétences qu'il entraîne. Des institutions et des acteurs multiples interviennent au niveau fédéral et cantonal. Outre la législation fédérale, la politique d'intégration, l'encouragement de la petite enfance et le système de formation jouent un rôle clé pour les enfants vulnérables.

4.1 Politique d'intégration

Les questions relatives à l'immigration concernaient en Suisse initialement avant tout la politique du marché de l'emploi. Les changements démographiques, les nouveaux mouvements migratoires, la récession économique et les transformations du marché suisse de l'emploi ont fait prendre conscience de la nécessité d'adopter des mesures d'intégration au niveau fédéral, cantonal et communal. Depuis les alentours de 1990, l'importance de la thématique de l'intégration s'accroît face au taux de chômage supérieur à la moyenne parmi les étrangers, face aux mauvais résultats scolaires et à la difficulté d'accès des jeunes à la formation professionnelle. La révision de la loi sur les étrangers en 1996 a constitué un premier pas pour faire de l'intégration une obligation politique et l'inscrire dans les compétences de la Confédération.

Pour la CFEJ, l'intégration devient l'une des questions socio-politiques essentielles de la société moderne et son importance est comparable au dialogue entre les générations. La capacité des parents à protéger leurs enfants peut être affaiblie, selon les circonstances, dans un contexte migratoire, en particulier quand les informations et le soutien sont d'accès difficile. Par conséquent, la politique d'intégration doit permettre de soutenir les parents de manière à ce qu'ils puissent accomplir leurs obligations parentales. L'intégration des enfants et des jeunes immigrés est décrite par la CFEJ comme un processus mutuel et interactif: la société d'accueil s'engage à déployer tous les efforts nécessaires pour écarter les obstacles à l'intégration de caractère structurel et social. Les parents immigrés et les organisations d'immigrés s'engagent de leur côté à aider les enfants et les jeunes à s'intégrer. Cette

Un programme d'action de 50 millions pour l'intégration – sans mesures d'encouragement spécifiques pour la jeunesse

En 2007, le Conseil fédéral a adopté un programme d'action national pour l'intégration assorti de 45 mesures concernant la langue, la formation, l'emploi et le soutien des organisations d'immigrés. Ce programme d'action est doté d'un budget de 50 millions de francs par an. Globalement, il prend en compte les domaines de l'instruction/de la formation, de la formation professionnelle, de la justice des mineurs ainsi que des activités dans le domaine des sports et des loisirs sans consacrer toutefois de chapitre particulier aux enfants et aux jeunes.

conception de l'intégration considérée comme un processus réciproque est également soutenue par le Conseil fédéral.

Par conséquent, la politique d'intégration doit être étayée, du point de vue de la non-discrimination et de l'égalité des chances, par des lois et des directives fermes. La Commission fédérale contre le racisme de même que la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA ont constaté que la discrimination structurelle qui existe en Suisse constitue un obstacle essentiel à l'intégration et exige une recrudescence d'attention.

Favoriser l'intégration est considéré de plus en plus comme une stratégie visant à prévenir et à venir à bout de toutes les formes d'exclusion, de marginalisation et de discrimination, autrement dit comme une forme de soutien de la cohésion sociale en général. Prévenir la vulnérabilité des enfants et y répondre doivent donc être, sur le plan stratégique, intégrés à ces réflexions. Ce changement de paradigme accompagne une tendance qui s'amplifie à adopter des mesures qui concernent à la fois les citoyens suisses et la population immigrée.

La nouvelle loi sur les étrangers qui est en vigueur depuis 2008 définit pour la première fois à l'échelon fédéral les principes d'une politique d'intégration pour l'ensemble de la Suisse. Elle prévoit d'encourager l'intégration linguistique et sociale, des possibilités de participation égales pour tous et reconnaît par ailleurs la nécessité de mesures particulières s'appliquant aux enfants. Il n'est pas précisé toutefois en quoi celles-ci consistent. L'ordonnance définit les compétences au niveau fédéral et cantonal ainsi que la répartition des subsides de la Confédération. Il n'y a pas de dispositions plus détaillées concernant spécialement les enfants. Les mesures d'encouragement de l'intégration concernent aussi depuis 2008, chose nouvelle, les réfugiés et les requérants d'asile. L'élaboration des programmes d'intégration est l'affaire cantons. C'est au début de 2008 qu'a été créée au niveau fédéral la Commission fédérale pour les questions de migration CFM; c'est un organe extra-parlementaire chargé de conseiller le Conseil fédéral et l'administration. Cette commission se compose de membres d'origine suisse et d'immigrés; elle publie des rapports et des recommandations sur des aspects sociaux, économiques, culturels, politiques, démographiques et juridiques de l'immigration.

La politique d'intégration prometteuse du canton de Neuchâtel

Le Conseil d'Etat de Neuchâtel a été le premier à introduire en Suisse en 1996, par le biais de sa loi sur l'intégration des étrangers et des étrangères, un cadre juridique contraignant concernant l'intégration. La loi oblige les autorités cantonales à encourager activement l'intégration des immigrés. En 2005, au moment de la révision de la loi sur les étrangers, d'autres cantons ont suivi l'exemple de Neuchâtel. Le but principal de la loi sur l'intégration du canton de Neuchâtel est d'encourager l'égalité des citoyens/citoyennes suisses et des étrangers/étrangères et, par ailleurs, de favoriser de manière générale la cohésion au sein de la société. Concernant ce dernier point surtout, la politique de l'enfance et de la jeunesse est importante.

La loi de Neuchâtel a permis de créer de nouvelles institutions cantonales comme la «Communauté de travail pour l'intégration des étrangers» CTIE ; ces institutions travaillent explicitement sur des thèmes relatifs à l'intégration, encouragent la collaboration interdisciplinaire et associent la société civile.

Qu'elle soit suisse ou étrangère, chaque personne qui s'établit dans le canton de Neuchâtel reçoit, de la part du bureau de la collaboration multiculturelle, un dossier d'information qu'elle doit lire et signer. Ce projet se fonde sur la conviction que la politique d'intégration sera plus fructueuse si elle ne s'adresse pas seulement aux étrangers/étrangères mais à tous les nouveaux habitants. Ainsi, Neuchâtel préfère parler de «nouveaux arrivants» que d'«étrangers» ou «d'immigrés». Depuis 2002, les étrangers/étrangères détenteurs d'une autorisation de séjour de type C ont, dans le canton de Neuchâtel, le droit de vote actif au niveau cantonal et, depuis 2007, le droit de vote passif au niveau communal.

La loi sur les étrangers règle en outre la collaboration entre l'administration publique, les partenaires sociaux et les organisations d'immigrés. Cette disposition constitue certes un levier important pour mettre en place une coopération systématique, mais elle ne prend pas expressément en compte les organisations de l'enfance et de la jeunesse, si bien que le bénéfice qu'en retiennent les enfants devrait être limité.

En vertu du droit fédéral, les autorités peuvent conclure des accords d'intégration avec les immigrés et les immigrées insuffisamment intégrés. Ces conditions ne sont généralement obligatoires que pour les immigrés et les immigrées en provenance des pays en développement et des pays émergents détenteurs d'une autorisation de séjour de type B. Dans une certaine mesure, ces accords d'intégration prévoient aussi des mesures pour protéger et encourager les enfants, par exemple des consultations pour les parents et des prestations pour l'éveil de la petite enfance.

Les cantons dans lesquels la politique d'intégration est réglementée par une loi cantonale ont fait des expériences positives en

matière d'intégration. Certaines de ces lois prévoient d'institutionnaliser la coopération entre les représentants des divers groupes d'intérêts; c'est le cas par exemple dans le canton de Neuchâtel. Par ailleurs, de nombreux projets sont réalisés de manière décentralisée et beaucoup d'entre eux s'adressent spécialement aux enfants et aux jeunes.

Dans le débat sur l'intégration, on déplore de manière générale l'absence d'une prise en compte appropriée des droits de l'enfant allant au-delà du domaine de la formation. L'encouragement de l'enfance et de la jeunesse devrait en particulier accorder davantage d'attention à l'intégration.

Le statut de séjour et la naturalisation revêtent également une très grande importance pour l'intégration. Seule une autorisation de séjour qui offre la possibilité d'avoir une perspective à plus long terme permet à une personne d'avoir des projets concernant son avenir, sa formation et sa profession. En Suisse, la naturalisation est une procédure fastidieuse et coûteuse. De nombreuses personnes d'origine immigrée ne peuvent pas encore acquérir la nationalité suisse même si elles sont nées en Suisse et y ont grandi. Cette politique influence la vie de familles entières qui ne peuvent pas exercer pleinement leurs droits civils et politiques.

4.2 Politique de la formation

La Convention des droits de l'enfant prévoit pour tous les enfants le droit de suivre gratuitement un cycle scolaire primaire, l'accès à des écoles du degré secondaire et supérieur ainsi qu'à une formation professionnelle. En 1991, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP a réaffirmé le principe en vertu duquel tous les enfants de langue étrangère vivant en Suisse devaient être intégrés dans l'école publique et que toute forme de discrimination devait être évitée. Cette recommandation s'applique également aux enfants sans papiers. Les cantons et les communes font effectivement des efforts pour accueillir dans les écoles primaires les enfants sans statut légal. Le rôle des écoles pour répondre à la vulnérabilité des enfants dépasse toutefois largement la dimension de l'instruction. Les écoles sont des terrains importants pour la participation active des enfants et peuvent contribuer à déceler à temps les enfants vulnérables.

La collaboration entre les écoles et les services sociaux présente toutefois des failles, en particulier lorsque des adolescents sont exclus de l'école en raison de conflits ou d'actes de violence. Différents cantons ont fait des expériences positives avec le travail social en milieu scolaire, à savoir lorsque le travail social est intégré à l'école.

L'exemple pratique d'un programme de soutien réalisé à Zurich à l'intention des enfants réfugiés traumatisés démontre à quel point la collaboration entre les écoles et la prévoyance sociale peut être importante.

L'éducation de la petite enfance est un autre thème de la politique de la formation dans lequel interviennent certains aspects

La stratégie visant à encourager l'égalité des chances dans le canton de Bâle-Ville

En 2008, le canton de Bâle-Ville a fait évaluer les offres destinées à la petite enfance. Cette étude a montré que les enfants en bas âges et leurs familles avaient accès à une large palette de prestations dans le domaine de la santé, de l'éducation et de la prévoyance sociale. La collaboration et la coordination devaient être toutefois améliorées; par ailleurs, les explications et les informations quant à l'utilisation de ces prestations (où et comment y accéder) manquaient. Partant de ces résultats, le canton de Bâle-Ville a décidé d'optimiser les prestations dans le domaine de la petite enfance

- Les prestations visant à encourager la petite enfance devraient être plus accessibles grâce à l'information, à la sensibilisation et à des offres dites « à bas seuil ».
- Les familles doivent être dirigées le plus tôt possible vers les services appropriés, par exemple les soins de santé ou des offres de soutien pour les parents.
- Des prestations supplémentaires devraient être créées en plus des structures d'accueil extra-familiales.
- Le développement langagier et l'éducation préscolaire devraient être développés.

Il faudrait améliorer aussi la collecte des données et leur évaluation. Pour garantir à long terme la stratégie d'encouragement de la petite enfance dans le canton de Bâle-Ville, les moyens financiers nécessaires devraient être inscrits au budget cantonal au-delà de 2013, après l'étape pilote et l'évaluation consécutive. C'est le Département de l'éducation qui dirige la réalisation de la stratégie. Cette stratégie institutionnalise la collaboration interdisciplinaire de services et de projets importants et cherche à favoriser très tôt l'égalité des chances, indépendamment du contexte familial, social, culturel ou linguistique de l'enfant. Le contact avec les enfants en bas âge se fait par l'intermédiaire des personnes qui s'en occupent, si bien que les parents ou les représentants légaux peuvent en bénéficier eux aussi. La stratégie bâloise d'encouragement de la petite enfance englobe la pédagogie curative, la prévention de la violence, les services de puériculture, des visites à domicile auprès des familles marginalisées socialement et le développement du langage.

Etant le premier projet de ce type en Suisse, l'encouragement de la petite enfance comme le préconise Bâle-Ville suscite beaucoup d'attentes. La première étape de réalisation est accompagnée par une étude à long terme de l'Institut de psychologie de l'université de Bâle et de la Haute Ecole Pédagogique de la Suisse du Nord-Ouest, dans le but d'évaluer les effets du développement langagier précoce. La mise en œuvre de la stratégie globale d'encouragement de la petite enfance dans le canton de Bâle-Ville s'accompagne de révisions de la législation, d'évaluations et d'optimisations permanentes. La stratégie elle-même ne fixe pas de limite dans le temps.

Un programme de soutien scolaire à Zurich pour les enfants réfugiés et les enfants requérants d'asile traumatisés

De nombreux enfants requérants d'asile et réfugiés sont traumatisés par la guerre, la violence vécue ou l'épreuve de la migration. Les incertitudes quant à leur séjour en Suisse accroissent encore leur sentiment de déstabilisation. A l'école, les enfants traumatisés ont tendance à rencontrer des difficultés d'apprentissage et d'adaptation. Un traumatisme peut entraîner des comportements agressifs ou des dépressions. Pour le personnel enseignant, il est complexe de déceler un traumatisme et d'y réagir de manière appropriée.

C'est au vu de cette situation que le Département des écoles et des sports a lancé à Zurich en 1995 un programme spécial pour les enfants réfugiés et requérants d'asile traumatisés.

Les écoles sont dotées en principe d'un environnement structuré qui permet un processus de réadaptation, surtout lorsqu'un enfant reçoit conjointement de l'information, des conseils et un appui thérapeutique. La thérapie aide les enfants à assimiler, dans un environnement affectif sûr, les épreuves vécues et leur permet de parler, le cas échéant, de leurs sentiments de culpabilité et d'isolement. Trois psychologues qui ont été formés spécialement dans le domaine psychosocial et interculturel travaillent avec des groupes de huit à dix enfants; les parents peuvent eux aussi bénéficier d'une consultation.

La thérapie s'adresse à des enfants d'âge scolaire repérés par le personnel enseignant. Un questionnaire rempli par l'enseignant/l'enseignante aide les psychologues à procéder à une première évaluation et à inscrire l'enfant à la thérapie. Deux rencontres en groupe ont lieu chaque semaine. Des prises en charge individuelles sont proposées en complément. Les enfants concernés ont entre 6 et 13 ans; ils sont originaires de différents pays comme l'Afghanistan, l'Angola, la Bosnie, la République Démocratique du Congo, l'Irak, le Kosovo, la Somalie, le Sri Lanka et la Tchétchénie.

Les enseignantes et les enseignants suivent de leur côté des cours pour savoir quelle attitude adopter face aux enfants traumatisés. On leur transmet des connaissances de base sur les traumatismes, les facteurs de stress posttraumatiques et l'enseignement en présence d'enfants traumatisés. Les enseignants/enseignantes, les psychologues et les parents se réunissent en outre régulièrement pour analyser ensemble la situation et mettre en commun leurs informations.

de la politique d'intégration. Des travaux de recherche effectués en Suisse et au niveau international – dont des études de l'OCDE et de l'UNICEF – confirment à quel point l'éducation de la petite enfance est importante, également pour répondre aux exigences des traités internationaux. La Convention des droits de l'enfant dit par exemple que l'Etat doit offrir aux parents et aux respon-

sables légaux un soutien approprié concernant l'éducation des enfants et garantir par ailleurs des offres d'accueil extra-familiales.

Certaines études démontrent que l'éducation de la petite enfance permet de compenser les influences négatives sur les enfants, les familles et les jeunes, ce qui peut être un facteur favorable à une intégration durable.

De nombreux cantons proposent en Suisse des prestations dans le domaine de la petite enfance, y compris aussi des projets particuliers destinés aux groupes vulnérables et marginalisés. Dans certains cantons, l'éveil de la petite enfance a même été institutionnalisé par un cadre légal. Au Tessin, par exemple, un programme préscolaire a été mis en place et tous les enfants dès trois ans y ont accès. La Conférence tripartite sur les agglomérations a recommandé d'investir davantage dans les prestations du domaine de la petite enfance, car ce sont des éléments essentiels de la politique d'intégration.

4.3 Les institutions fédérales qui s'occupent des thèmes relatifs à l'enfance et à la jeunesse

Au niveau fédéral, aucun département ou office ne s'occupe des droits de l'enfant dans leur globalité. De ce fait, il est plus difficile de trouver les responsables d'un droit de l'enfant précis. Quant à la collaboration horizontale entre les services de la Confédération, elle se limite souvent à des thèmes isolés et dépend dans une certaine mesure du bon vouloir des uns et des autres. Les chevauchements, une utilisation inefficace des ressources et des failles inaperçues du système peuvent en être la conséquence.

Les acteurs importants de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral

Département fédéral de l'intérieur DFI

Les offices suivants du DFI sont entre autres responsables de la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant:

- L'Office fédéral des assurances sociales OFAS planifie, administre et surveille les systèmes des assurances sociales pour la vieillesse, l'invalidité et la famille. L'OFAS s'occupe des droits de l'enfant, de la protection de l'enfant, de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse ainsi que des questions familiales et générationnelles.
- La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF octroie des subventions annuelles aux organisations qui travaillent sur des questions relatives à la protection de l'enfant et à la famille.
- L'Office fédéral de la santé publique OFSP s'occupe des questions relatives à la santé et à la prévention de l'abus de drogue et de stupéfiants.
- Le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche dirige les recherches relatives à des questions en rapport avec les droits de l'enfant.

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

Au niveau international, les offices suivants du DFAE sont chargés d'exécuter des tâches en rapport avec les droits de l'enfant et la protection de l'enfant:

- La direction du droit international public est responsable de la signature et de la ratification des traités internationaux, dont la Convention des droits de l'enfant et ses protocoles facultatifs.
- La Division politique IV, Sécurité humaine élabore des mesures de politique étrangère dans le domaine des droits de l'enfant.
- La Direction du Développement et de la Coopération DDC est responsable de la coopération au développement internationale et de l'aide humanitaire.

Département fédéral de justice et police

- L'Office fédéral de la justice s'occupe de questions relatives aux droits de l'enfant dans le contexte de l'adoption, de la protection, des tutelles, du droit pénal et du droit pénal des mineurs, des enlèvements d'enfants et de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions.
- L'Office fédéral de la police fedpol s'occupe des poursuites pénales en cas de violence, d'exploitation et d'abus d'enfants.
- L'Office fédéral des migrations aborde les droits de l'enfant dans le contexte des mouvements migratoires.

Département fédéral de l'économie

- Le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO est responsable du droit du travail et de son application aux enfants et aux jeunes.
- L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT édicte des prescriptions sur l'emploi concernant les jeunes et s'occupe de thèmes liés à la formation professionnelle et au chômage des jeunes.

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

- L'Office fédéral du sport OFSPO encourage les activités sportives ainsi que la prévention des abus sexuels et de l'exploitation sexuelle dans le domaine du sport.

Office fédéral de la statistique

- L'Office fédéral de la statistique établit des statistiques en rapport avec les enfants, notamment concernant la démographie, la formation et les infractions.

En plus des divers départements et offices de la Confédération, un certain nombre d'organes extra-parlementaires jouent eux aussi un rôle important pour les droits de l'enfant et la protection de l'enfant ainsi que pour l'information du public. La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ, la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF ainsi que la Commission fédérale pour les questions de migration CFM et la Commission fédérale contre le racisme CFR ont à cet égard une fonction particulièrement importante.

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ

La CFEJ défend les intérêts des enfants et des jeunes dans les processus décisionnels au niveau national. La CFEJ se compose de 20 experts – hommes et femmes – des questions des droits de l'enfant et de la protection de l'enfant; ces derniers sont en contact avec des enfants, des jeunes ainsi que des organisations et des associations actives dans ces domaines. La CFEJ n'a pas de budget propre ; son coût est pris en charge par l'OFAS.

Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF

La COFF a pour mandat d'informer sur les questions familiales les services et les autorités compétents ainsi que le grand public; elle a également pour tâche d'encourager l'échange d'information entre les administrations, les institutions et les organisations privées.

Instances spécialisées

D'autres instances spécialisées s'occupent également de questions de protection de l'enfant dans le cadre d'un mandat plus large relevant des droits de l'homme, de la protection et de la poursuite pénale:

- Le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants SCOTT
- Le Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet SCOCI
- Le Commissariat pédophilie, traite d'êtres humains, trafic de migrants PMM

4.4 Collaboration intercantonale

Il n'existe pas de vue d'ensemble de toutes les institutions qui s'occupent de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau cantonal. Les tâches sont confiées à différents services et divisions au niveau cantonal et communal. Elles peuvent donc être ancrées dans le domaine de la formation, dans le domaine social, dans celui de la justice ou de la santé.

La Conférence des gouvernements cantonaux CdC est l'instance chargée en premier lieu de la collaboration horizontale entre les cantons et de la collaboration verticale avec la Confédération. Les 26 gouvernements cantonaux y sont représentés. Les autres structures mises en place pour assurer la collaboration horizontale sont les conférences des directrices et des directeurs cantonaux qui agissent au niveau politique et abordent tous les thèmes qui relèvent de la compétence des cantons. Il y a au total 15 conférences axées sur des domaines thématiques spécifiques; certaines d'entre elles ont constitué de nombreuses sous-conférences sur des questions particulières. Parmi les conférences des directeurs et des directrices cantonaux, celles que nous nommons ci-dessous s'occupent aussi de certains aspects de la politique de l'enfance et de la jeunesse:

- La Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales
- La Conférence des directrices et des directeurs cantonaux de l'instruction publique
- La Conférence des directrices et des directeurs des départements cantonaux de justice et police
- La Conférence des autorités cantonales de tutelle

Par ailleurs, la Conférence des délégués cantonaux à l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse est active comme instance intercantonale. Cette conférence intervient activement dans les débats nationaux, met à disposition des aides compétentes pour l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse et formule des recommandations à ce sujet à l'adresse des cantons.

Globalement, les structures et la pratique effective de la collaboration horizontale et verticale entre les autorités fédérales, cantonales et communales sont extrêmement complexes, ce qui peut finalement contribuer à la vulnérabilité des enfants:

- Les initiatives et les prestations qui ne sont pas coordonnées comportent le risque de chevauchement et de gaspillage des ressources tandis que des failles du système restent cachées.
- La concurrence entre différentes institutions peut entraver l'échange d'informations, la coordination et la collaboration.
- Les expériences positives et les constats de certaines villes ou de certains cantons ne sont pas nécessairement intégrés au débat national.
- Comme les responsabilités, les tâches et les compétences respectives ne sont pas attribuées avec suffisamment de clarté, on ne respecte pas très scrupuleusement la direction; la coordination et la gestion stratégique font défaut.

- On manque de connaissances et d'informations sur la situation des enfants en Suisse et sur l'état d'application des traités internationaux pertinents.

L'unique organe qui institutionnalise la collaboration entre les autorités fédérales, cantonales et communales est la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA. Il est vrai qu'elle ne s'occupe pas directement de la politique de l'enfance et de la jeunesse; mais elle aborde de nombreuses questions relatives à l'enfance et à la jeunesse dans le cadre d'autres discussions comme la politique d'immigration et la politique d'intégration. La CTA estime que le risque d'adopter des approches inopérantes est particulièrement élevé lorsque les thèmes sont considérés sous un angle intersectoriel. La CTA craint des lacunes au niveau du contrôle ainsi que des failles et des chevauchements; c'est la raison pour laquelle elle a déclaré l'intégration comme l'un de ses thèmes prioritaires. Il est prévu de faire de même avec d'autres thèmes pluridisciplinaires dont la politique de l'enfance et de la jeunesse qui pourrait tirer un grand bénéfice d'approches plus consistantes dans l'ensemble du pays.

IV. Eléments d'un système des droits de l'enfant

Quand un gouvernement ratifie la Convention des droits de l'enfant, il s'engage à mettre en œuvre dans son pays la totalité des droits de l'enfant. Et ce, de manière à ce qu'ils soient valables pour tous les enfants et qu'ils aient des effets concrets sur la vie quotidienne et le contexte de vie de chaque enfant:

la participation, l'égalité des chances et l'intérêt supérieur de l'enfant doivent devenir des principes gouvernementaux et sociaux. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a formulé des principes et des mesures généraux pour mettre en place un système des droits de l'enfant. En Suisse, la Confédération ainsi que les cantons et les communes sont interpellés. Comme nous l'avons déjà indiqué, la vulnérabilité des enfants peut être combattue plus efficacement quand on combine au niveau stratégique différents concepts. Il s'agit de faire intervenir des instruments de prévention des violations des droits de l'enfant tout comme les possibilités de renforcer les ressources des enfants. A cela s'ajoute la protection des enfants contre toutes les formes de violence, d'exploitation et d'abus. Les principes et les mesures formulés par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU permettent d'implanter ces concepts dans l'Etat de manière globale, efficace et professionnelle.

1. L'importance des principes généraux de la Convention des droits de l'enfant pour la Suisse

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU réaffirme que les droits de l'enfant sont indivisibles et qu'ils doivent être pris en considération de manière prioritaire dans toutes les affaires qui concernent les enfants. Comme nous l'avons démontré dans le chapitre précédent, les principes généraux de la Convention des droits de l'enfant doivent servir de points de référence lorsqu'il s'agit de concevoir un système des droits de l'enfant; ils doivent être entièrement présents quant à leur contenu dans chaque élé-

Les principes généraux de la Convention des droits de l'enfant

- Article 2: le droit à la non-discrimination
- Article 3: l'intérêt supérieur de l'enfant, une considération primordiale
- Article 6: le droit à la vie, à la survie et au développement
- Article 12: le droit de l'enfant de s'exprimer, d'être entendu et de voir son opinion prise en considération

ment qui compose ce système. Ainsi, par exemple, lors de la révision d'une loi, il s'agit de se demander obligatoirement: cette nouvelle loi protège-t-elle le bien de l'enfant/l'intérêt supérieur de l'enfant? Encourage-t-elle l'égalité des chances? Le point de vue des enfants a-t-il été pris en compte lors de la révision? Les principes et les standards des droits de l'enfant doivent être inscrits également dans le système de formation, dans le système de santé et dans le système juridique.

Cette partie montrera à l'aide d'exemples empruntés aux cantons de quelle manière les principes généraux des droits de l'enfant ont été introduits en Suisse jusqu'à maintenant.

1.1 Article 2 : le droit à la non-discrimination

En vertu de la Constitution fédérale, l'égalité devant la loi est un droit fondamental qui inclut le droit à la non-discrimination. Toutes les institutions de l'Etat ont pour obligation de garantir que les droits fondamentaux seront respectés. Il n'existe toutefois aucune directive quant à la mise en œuvre et au contrôle. Certaines formes de discrimination sont abordées par la loi sur l'égalité et par l'article contre le racisme du Code pénal suisse. La Session fédérale des jeunes avait demandé une loi fédérale générale contre la discrimination qui ne se limiterait pas à la discrimination exercée par l'Etat mais empêcherait aussi toutes les autres formes de discrimination dans la vie privée et la vie professionnelle. Certains conseillers nationaux ont eux aussi réclamé une meilleure protection, par la loi, contre toutes les formes de discrimination.

La Suisse a refusé à diverses reprises de ratifier des traités internationaux concernant la non-discrimination. De ce fait, la protection contre la discrimination offerte par la loi reste faible en Suisse. La Suisse reconnaît explicitement pour les enfants, par le biais de la Convention des droits de l'enfant, le principe de non-discrimination prévu aussi par la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels CIDECS/ICESCR. En Suisse, les droits à l'égalité sont donc formulés de manière plus complète pour les enfants que pour les adultes.

La clause de la non-discrimination devrait être introduite dans toutes les lois qui concernent les enfants, notamment les lois sur l'immigration et sur l'asile, les lois sur l'intégration, les lois sur l'encouragement de la jeunesse et sur l'aide aux victimes. Dans les lois fédérales concernées, cela n'a pas été fait; au niveau cantonal, l'application de ce principe est peu uniforme.

Discrimination multiple et «intersectionnelle»

Dans le débat international, dans la législation relative aux droits humains ainsi que dans les programmes et la pratique, on a souvent pris en considération des motifs de discrimination particuliers en les isolant, par exemple le sexe (féminin), les origines, la religion ou le handicap. Il est rare qu'on les aborde conjointement en considérant leurs interactions. L'approche qui privilégie une seule cause ne permet pas de cerner les répercussions profondes d'une discrimination multiple. On trouve à ce propos plusieurs concepts différents dans la littérature spécialisée:

On parle de discrimination multiple quand on est en présence d'une discrimination qui a plusieurs causes. Dans le cas de la discrimination dite «intersectionnelle», plusieurs discriminations interviennent simultanément et leurs interactions sont indissociables. On a tenté de faire la distinction entre discrimination «intersectionnelle» et discrimination multiple, mais dans les faits, ces deux notions sont souvent utilisées de manière analogue.

En 2001, la Conférence mondiale des Nations Unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance a attiré l'attention de la communauté internationale sur le problème. La Commission Européenne a publié en 2007 un rapport sur les formes et les causes de la discrimination multiple et a recommandé entre autres de confier le traitement des cas de discrimination à une institution nationale unique plutôt que de créer des services distincts pour les différents types de discrimination.

Il est rare que le débat relatif à la discrimination multiple concerne directement les enfants. En Suisse, la Commission fédérale contre le racisme CFR a publié en 2009 un rapport qui confirme l'existence, en Suisse, d'une discrimination multiple qui affecte aussi les enfants.

De l'avis du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, l'élimination de la discrimination nécessite éventuellement des modifications au niveau de la législation, de l'administration, de la répartition des ressources ainsi que des mesures d'information. Le Réseau suisse des droits de l'enfant souligne à quel point il est important de prendre en compte les formes de discrimination et d'exclusion multiples et cumulatives qui rendent certaines catégories d'enfants particulièrement vulnérables. Les déficits de l'égalité des chances sont encore accentués par le fédéralisme.

1.2 Article 3: l'intérêt supérieur de l'enfant, une considération primordiale

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant exige que l'intérêt supérieur de l'enfant (le bien de l'enfant) soit une considération primordiale dans toutes les affaires qui concernent les enfants. Chaque institution législative, administrative et judiciaire

Le projet zurichois «Kindeswohl/Kinderrechte» (bien de l'enfant/droits de l'enfant)

En 1996, le Conseil d'Etat du canton de Zurich a constitué une commission de la protection de l'enfant qui devait prévenir la violence envers les enfants et améliorer les mesures de protection de l'enfant dans le canton. Par ailleurs, des groupes cantonaux et régionaux de la protection de l'enfant ont été formés et en 2008, un service spécial en charge du projet «Kindeswohl/Kinderrechte» (bien de l'enfant/droits de l'enfant) a été créé par la direction de l'instruction publique. Ce service est chargé d'examiner les projets de lois, la politique et la pratique afin de vérifier s'ils sont conformes aux normes internationales des droits de l'enfant et que le bien de l'enfant/l'intérêt supérieur de l'enfant est pris en considération de manière adéquate. L'intérêt supérieur de l'enfant est mis directement en corrélation avec le droit d'être auditionné. Ce service travaille donc – et c'est une tâche essentielle – à l'élaboration de procédures standard pour évaluer le bien de l'enfant; ces procédures prennent en compte l'opinion de l'enfant.

Un réseau interdisciplinaire de spécialistes se réunit à intervalles réguliers pour discuter de la façon dont les droits de l'enfant peuvent être garantis dans leur travail au quotidien. Ce réseau élabore des procédures standard, par exemple pour auditionner un enfant. Le service Kindeswohl/Kinderrechte a obtenu des résultats particulièrement fructueux grâce à ses recommandations quant à l'introduction de divisions séparées mère-enfant dans les prisons; elles ont permis notamment d'aménagement des locaux de prison accueillants pour les enfants. En outre, du matériel d'instruction a été élaboré et des modules de formation ont été organisés pour les assistantes et les assistants sociaux, les psychologues ainsi que les conseillers et conseillères qui s'occupent des familles et des jeunes. Le projet Kindeswohl/Kinderrechte arrive à échéance à la fin de 2010. Il est donc essentiel que ses activités soient intégrées à temps au travail réalisé par le canton dans le domaine des droits de l'enfant et de la protection de l'enfant.

doit se référer à ce principe et se demander systématiquement quels seront les effets de ses décisions et de ses actes sur les enfants. En Suisse, la notion de «bien de l'enfant» apparaît pour la première fois en 1972 dans la loi sur l'adoption: le bien de l'enfant englobe ainsi l'ensemble des conditions nécessaires pour assurer un développement optimal de la personnalité de l'enfant. Cette notion comprend les aspects émotionnels/affectifs et intellectuels, physiques et sanitaires ainsi que sociaux et juridiques. Aujourd'hui encore, le Conseil fédéral n'utilise la notion de bien de l'enfant qu'en liaison avec la garde parentale, la tutelle et d'autres sujets se rapportant à la famille. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU déplore que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ne soit pas intégré systématiquement en Suisse, de manière interdisciplinaire.

Le manque de système quant à la notion d'intérêt supérieur de l'enfant est également critiqué par les professionnels: il n'y a pas de standards et par d'instructions précises sur la manière d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant. La pratique en cours se fonde sur les jugements subjectifs de personnes et non pas sur des processus décisionnels professionnels uniformes dans lesquels le point de vue de l'enfant serait lui aussi pris en compte. Le Réseau suisse des droits de l'enfant considère également que le principe général de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas entièrement appliqué en tant que critère primordial, en particulier en ce qui concerne les enfants d'origine étrangère.

1.3 Article 12: le droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion

En vertu de la Convention des droits de l'enfant, chaque enfant doit pouvoir dire librement ce qu'il pense et s'exprimer sur toutes les affaires qui concernent sa vie. Les opinions de l'enfant doivent être prises dûment en considération en fonction de son âge et de son degré de maturité, également dans les procédures judiciaires et administratives.

Le droit d'être entendu n'est pas seulement un élément fondamental de la démocratie, il sert aussi au développement et à la protection des enfants. Car les enfants que l'on encourage à exprimer leur avis réussissent mieux à se protéger et sont moins vulnérables face aux abus. La Convention des droits de l'enfant ne formule pas explicitement, il est vrai, un droit à la participation. L'article 12 ainsi qu'une série d'autres articles doivent toutefois être interprétés ensemble comme les droits des enfants à la participation. En font partie entre autres le droit de s'informer, la liberté de pensée, de conscience et de religion et la liberté d'association.

Ce principe qui souligne le rôle actif de l'enfant – par exemple en ce qui concerne son encouragement et sa protection – est également applicable à toutes les mesures relatives à la mise en oeuvre de la Convention des droits de l'enfant. C'est pourquoi le Comité des droits de l'enfant de l'ONU insiste pour que les pays membres systématisent la participation des enfants.

Alors que la participation de caractère social et politique est un droit ayant valeur de programme, le droit d'être auditionné est directement applicable en Suisse et exigible.

A. La participation sociale et politique des enfants

En Suisse, il existe au total, au niveau fédéral, cantonal et communal, plus de 40 parlements des jeunes: un résultat sans pareille dans toute l'Europe. Les parlements sont reliés entre eux par une association faitière, la Fédération suisse des parlements des jeunes FSPJ. Des informations quant à leur portée ainsi que des données systématiques ne sont pas disponibles.

La Confédération apporte son soutien à la Session fédérale des jeunes qui a été créée en 1991 et se réunit jusqu'à trois fois par an. Les membres de la Session fédérale des jeunes ont entre 14 et 21 ans. Ils ne constituent pas un groupe représentatif de la jeunesse en Suisse et on a constaté par ailleurs que les jeunes d'origine

étrangère y étaient sous-représentés. La Session des jeunes adopte certes des pétitions parlementaires mais il n'est pas certain qu'elles soient reprises et traitées par l'assemblée fédérale. La Session des jeunes ne peut pas déposer de «véritables» motions. Comme la Session des jeunes n'a pas de bases juridiques dans la Constitution et que les jeunes parlementaires n'ont pas de légiti-

La participation des enfants et des jeunes dans la commune de Berne

A Berne, la participation sociale et politique des enfants et des jeunes est structurée par un certain nombre de services: Berne possède un «Kinderbüro» (bureau des enfants), un parlement d'enfants et dans chaque partie de la ville, il y a un délégué officiel auquel les enfants peuvent s'adresser. C'est la loi communale sur la participation qui sert de base à cette structure fondée sur trois piliers. Les jeunes ont le droit de déposer des motions au Conseil de ville lorsque 40 jeunes au moins y sont associés. Le Conseil de ville discute de ces motions et y répond. Cette stratégie de participation étendue ancrée dans la législation communale est un exemple unique en Suisse.

Le concept bernois d'une ville adaptée aux enfants:

La participation sociale et politique des enfants fait partie d'un concept à long terme de la ville de Berne, à savoir celui d'une ville adaptée aux enfants. Ce concept a été élaboré en 1999 par la «Direktion für Bildung, Soziales und Sport» et est envisagé comme un processus profitable à l'ensemble de la société. 57 mesures devraient permettre au conseil municipal de se sensibiliser aux thèmes concernant les enfants et de recevoir des instructions pour travailler sur les questions relatives aux droits de l'enfant. Les questions de la protection de l'enfant ne sont abordées qu'en marge. Six sujets ont été jugés prioritaires, entre autres la création du bureau des enfants et l'obligation, pour l'administration communale, d'écouter l'avis des enfants et d'en tenir compte. En ce qui concerne les autres mesures, on n'a défini ni le calendrier ni l'attribution des responsabilités.

Le bureau des enfants

Le bureau des enfants est un service de l'Office de la jeunesse. Il s'occupe des sujets en rapport avec la participation, sert de point de contact pour les enfants, conçoit des projets, vérifie si les décisions officielles sont compatibles avec les enfants et consulte les enfants. Il conseille les parents et les enfants et informe le public. Sur son site Internet, le bureau des enfants encourage les enfants à exprimer leur avis sur leur ville, leur quartier, l'école et les activités de loisirs. Les informations concernant les possibilités de participation sont diffusées par le biais du site Internet, des écoles, des foyers de jour, des clubs de jeunes et d'une feuille d'information (newsletter). Le bureau des enfants apporte son appui au parlement des enfants pour les questions

mation démocratique, leurs vues et leurs recommandations ne sont pas considérées comme représentatives. Pour éviter que la Session des jeunes ne soit qu'un alibi mais constitue une forme de participation des jeunes ayant une portée réelle, il serait nécessaire d'inscrire les principes généraux de la Session des jeunes dans la Constitution et d'instaurer une procédure électorale démocratique.

La CFEJ soutient des projets de participation pour les enfants et les jeunes au niveau fédéral, cantonal et communal – entre autres en organisant des concours publics et en collaborant avec des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe. Les initiatives en faveur de la participation sociale et politique touchent généralement les jeunes tandis que les opportunités sont

administratives et intervient dans de nombreux projets communaux visant à façonner une ville adaptée aux enfants.

Le parlement des enfants

Le parlement des enfants a été créé en novembre 2003 en vertu du règlement sur la participation. Le parlement des enfants se réunit trois fois par an dans les locaux où siègent les parlements du canton et de la ville. Il reçoit du conseil municipal une enveloppe budgétaire annuelle de 30'000 francs qu'il administre lui-même. Une fois par an, les enfants peuvent s'annoncer par l'intermédiaire de leur école pour participer au parlement. Le parlement des enfants sélectionne en votant les thèmes dont il aimerait qu'ils soient traités par le conseil municipal et lui transmet des postulats auxquels ce dernier doit répondre dans un délai de six mois. Une fois par an, le parlement des enfants fait un compte rendu de ses activités et de ses finances au conseil municipal.

Le parlement des enfants élit une fille et un garçon comme coprésidents et se répartit en différentes commissions et groupes de travail:

■ Le «Ratsbüro» fonctionne comme secrétariat du parlement des enfants. Il prépare entre autres les sessions du parlement et représente le parlement lors de manifestations extérieures.

Le «Bau- und Verbesserungsgruppe» aide les enfants à exprimer leurs idées pour améliorer leur environnement dans les quartiers d'habitation et soumet des propositions au conseil municipal.

■ Le «Finanz-Arbeitsgruppe» surveille le budget et vérifie l'utilisation des moyens financiers.

Les «Stadtdetektive» enquêtent sur certains sujets et présentent des propositions d'amélioration au parlement.

Les reporters du parlement des enfants (filles et garçons) écrivent des textes pour le site Internet et le journal du parlement des enfants.

■ Les membres du parlement des enfants ont exprimé à l'occasion d'un sondage la haute estime qu'ils avaient pour leur parlement. Ils se sont rendus compte qu'ils pouvaient contribuer à améliorer la sécurité de la circulation, la construction de places de jeu et l'expression de l'opinion dans les écoles et, par ailleurs, participer à des projets de lois et à l'élaboration de certains concepts.

■ Le parlement des enfants permet de soutenir les enfants dans leur développement individuel et les aide à accroître leurs capacités de résilience. Ils apprennent à s'investir au niveau poli-

tique, à exprimer leur opinion et à parler devant une assistance nombreuse. Les membres du parlement des enfants ont développé leur assurance en matière de communication et de négociations; ils étaient capables de mieux gérer des situations difficiles avec leurs parents ou leurs enseignants et ont amélioré dans certains cas leurs résultats scolaires.

La participation des enfants au sein d'un parlement est considérée comme une tâche ardue pour les enfants, beaucoup plus exigeante que d'autres voies de participation informelles. La structure publique du parlement et ses bases légales ont toutefois pour avantage que les politiciens sont tenus de satisfaire à leurs obligations.

Les enfants voient le parlement comme une chance de pouvoir améliorer certaines choses dans leur ville, mais ils se sentent aussi impuissants lorsque les enseignants, les autorités scolaires et les communes semblent ignorer les requêtes des enfants ou ne proposent que des solutions momentanées. Les enfants sont particulièrement préoccupés par des problèmes comme la violence parmi leurs pairs et l'abus de drogue ainsi que l'accès souvent trop facile des enfants à l'alcool et aux cigarettes. Certaines initiatives lancées par les enfants avec l'appui de leurs parents ou de la police ont eu certes du succès, mais ce dernier n'était que passer.

Parmi les autres sujets qui occupent le parlement des enfants, il faut citer la politique de la formation, les activités culturelles et les loisirs, la réduction des émissions polluantes, la protection de l'environnement et l'intégration.

Bien que les possibilités de participation semblent globalement bonnes, on constate des différences quant à leur réelle utilisation. Le bureau des enfants est bien connu des professionnels, des fonctionnaires et des différents services mais il l'est moins des enfants eux-mêmes.

Le concept de la participation des enfants à Berne doit en partie son succès au parlement des enfants. Concernant la diffusion de l'information et l'évaluation du concept bernois d'une ville adaptée aux enfants, il reste beaucoup à faire. Un dossier d'information détaillé sur l'expérience réalisée jusqu'à maintenant serait très précieux pour d'autres villes et cantons. Il est important aussi d'offrir aux enfants la possibilité d'exprimer leur avis sur des questions qui dépassent le contexte local. Tels sont en substance les résultats du sondage réalisé auprès des membres du parlement des enfants, publiés dans le deuxième rapport des ONG suisses à l'attention du Comité des droits de l'enfant de l'ONU.

plus rares pour les enfants d'âge inférieur. Un exemple de participation destiné aux enfants plus jeunes est la stratégie de participation des enfants et des jeunes à Berne. Plusieurs autres villes ont elles aussi créé des parlements d'enfants, dont Lucerne et Rapperswil-Jona. A Schwyz, il existe un parlement d'enfants cantonal. Il faut préciser toutefois que les parlements d'enfants ne sont pas organisés au niveau national et ne sont pas rattachés non plus à la Fédération suisse des parlements des jeunes.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a salué positivement le fait que la Constitution fédérale et les lois fassent référence à l'opinion des enfants et a recommandé à cet égard de poursuivre les efforts dans ce sens en mettant l'accent sur la participation des enfants vulnérables dans la famille, à l'école et dans la société. En 2003, une enquête conduite par l'UNICEF auprès de 12800 écoliers et écolières a révélé que les enfants et les jeunes estimaient que leurs possibilités d'influence et d'action dans la ville ou la commune étaient relativement limitées, bien que la Suisse souligne fortement la participation sociale et politique des enfants et des jeunes. Cette étude a montré que les enfants et les jeunes étaient très intéressés à participer activement dans tous les domaines de leur vie; elle a constaté aussi une motivation particulièrement forte parmi les enfants et les jeunes immigrés.

B. Le droit d'être auditionné dans les procédures juridiques et administratives:

Contrairement au droit de participation social et politique, le droit des enfants à être auditionnés dans les procédures juridiques et administratives est formulé moins clairement. Il existe différents standards et leur application dans la pratique incombe aux autorités locales de la protection de l'enfant et aux professionnels. Le droit de l'enfant à être auditionné et à avoir une assistance juridique n'est formulé expressément que dans les cas concernant la protection de l'enfant et le divorce. Bien que le Tribunal fédéral ait déclaré le droit à être auditionné comme directement applicable en Suisse, on n'en tient pas compte de manière systématique.

Pour les procédures de protection de l'enfant selon le droit civil, le droit de l'enfant à être auditionné est fixé par le Code civil suisse. La loi n'indique pas de limite d'âge mais si l'on se réfère à la jurisprudence du Tribunal fédéral, on admet que les enfants doivent être auditionnés dès six ans. Il faut préciser toutefois que l'enfant n'est auditionné qu'une seule fois vers la fin de la procédure par l'autorité de tutelle. Dans les procédures de divorce, l'autorité de tutelle doit désigner une assistance juridique quand le représentant légal de l'enfant ne peut pas le représenter ou que les intérêts de ce dernier sont contraires à ceux de l'enfant. En pratique, il peut être parfois difficile de déceler les conflits d'intérêts. Il n'existe pas non plus de dispositions légales pour garantir une représentation indépendante de l'enfant et de ses intérêts; dans les procédures de protection de l'enfant selon le droit civil, une représentation de ce type n'est pas du tout prévue. C'est pourquoi il est important de mettre en place une procédure standard pour auditionner les enfants. En collaboration avec plusieurs par-

tenaires, UNICEF Suisse a conçu un guide pratique destiné aux juges à propos de l'audition des enfants dans les cas de divorce ainsi que des brochures d'information à l'intention des parents, des enfants et des jeunes.

«Avocats des enfants, Suisse», une association créée en 2006, peut être contactée directement en tant que service par les enfants de tout âge qui ont besoin d'informations, de conseils et d'une assistance juridique. Elle propose, grâce à un panel d'experts en droit indépendants, des prestations juridiques et des conseils pour les professionnels et les parents ainsi que des personnes aptes à représenter les enfants durant les procédures. Cette association assure son financement grâce à des subsides alloués par des fondations privées; elle s'emploie à développer la participation des enfants dans les procédures et à garantir que la Convention des droits de l'enfant et l'intérêt supérieur de l'enfant seront pris en considération dans toutes les décisions.

2. L'importance des mesures générales relatives à l'application de la Convention des droits de l'enfant en Suisse

2.1 Première mesure: révisions des lois

Pour pouvoir mettre en œuvre les droits de l'enfant, il faut en premier lieu entreprendre des révisions des lois au niveau national. Comme les différents droits humains sont indivisibles et interdépendants, les droits de l'enfant ne peuvent être mis en œuvre que si on les considère dans leur globalité. Il est donc nécessaire de vérifier en permanence les lois pour s'assurer qu'elles répondent aux critères des droits de l'enfant. Dans la Suisse qui est dotée d'un système fédéraliste, la compétence de transposer concrètement les droits de l'enfant dans la vie de tous les jours incombe d'abord aux cantons.

Depuis plusieurs décennies, une discussion nourrie et fondée a lieu en Suisse à propos d'une révision des lois axée sur les droits de l'enfant. Il est possible de citer comme exemples les débats concernant la poursuite pénale systématique des mutilations sexuelles féminines, le fait de rendre punissables les abus d'enfants commis par des Suisses à l'étranger, la révision de la loi sur l'encouragement de la jeunesse ainsi que le droit d'être enregistré à la naissance. Malgré des consultations systématiques, un examen professionnel ciblé des projets de loi sous l'angle des droits de l'enfant n'est pas toujours garanti, en particulier quand les institutions consacrées aux enfants sont absentes ou faibles.

2.2 Deuxième mesure: élaboration d'une stratégie des droits de l'enfant au niveau national

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU exige des gouvernements qu'ils mettent en place une stratégie nationale uniforme et étendue afin d'encourager et de faire appliquer les droits de l'enfant à tous les niveaux.

Bien que la Suisse ait pris l'engagement, par de nombreux traités internationaux, d'élaborer des programmes d'action dans le do-

Loi sur la jeunesse du canton de Fribourg

En 2006, le canton de Fribourg a adopté une loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) valable pour tous les enfants et les jeunes établis dans le canton. Cette loi est entrée en vigueur au 1er janvier 2007; elle prend explicitement pour référence le bien de l'enfant et la participation et vise, de manière générale, à encourager l'égalité des chances. Le principe de non-discrimination inscrit dans la Convention des droits de l'enfant n'est en revanche pas mentionné spécifiquement.

Dans le canton de Fribourg, les autorités cantonales sont responsables de la protection de l'enfance et de la jeunesse. Ce sont elles qui coordonnent l'intégration sociale et politique des enfants et des jeunes et qui mettent en place l'aide en faveur de victimes mineures d'infractions. Les mesures de prévention et de protection sont appliquées sous la responsabilité de la Direction de la santé et des affaires sociales ainsi que du service de la jeunesse. Les communes mettent en place des activités générales pour les enfants et les jeunes ainsi que des structures d'accueil extra-familiales. Les autorités cantonales soutiennent financièrement les autorités communales et les partenaires sociaux privés dans la mise en œuvre de la loi sur l'enfance et la jeunesse.

Le canton de Fribourg attache en outre une importance particulière à l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse.

Cette loi a permis aussi de doter la politique de l'enfance et de la jeunesse de quatre organes :

■ La Commission de la jeunesse:

La Commission de la jeunesse est nommée par le Conseil d'Etat et se compose de onze membres. Elle représente les communes, les organisations et les associations, les autorités locales ainsi que les jeunes. La Commission de la jeunesse consulte directement les enfants et les jeunes et leur permet de présenter leurs requêtes. Cette commission propose des conseils compétents, formule des recommandations et sensibilise la population et les professionnels aux droits de l'enfant. C'est ainsi que les droits de l'enfant ont pris place dans les plans d'étude du domaine de la formation et de la santé ainsi que de la prévoyance sociale.

■ Conseil des jeunes:

Le conseil des jeunes est lui aussi mis en place par le Conseil d'Etat; il représente la jeunesse face aux autorités cantonales. Il

se compose de 15 à 30 membres issus de différents horizons professionnels et écoles du canton. Le conseil des jeunes est membre de la commission de la jeunesse.

■ Délégués à la jeunesse:

Dans chacune des parties du canton, – la partie alémanique et la partie francophone – la direction de la santé et des affaires sociales est épaulée par un délégué ou une déléguée à la jeunesse. Les délégués à la jeunesse participent aux séances de la Commission de la jeunesse à titre consultatif, coordonnent et donnent une impulsion aux projets des organisations de l'enfance et de la jeunesse et collaborent avec les structures régionales et communales. Ils représentent le canton dans les organisations de jeunesse intercantionales ou nationales.

■ Service de la jeunesse:

Subordonné lui aussi à la Direction de la santé et des affaires sociales, le service de la jeunesse offre des conseils d'ordre général, une prise en charge psychosociale ainsi que des conseils en matière de tutelle et de curatelle. Les mesures de protection de l'enfant, l'aide aux victimes, la surveillance des placements et des adoptions, l'information du public et l'examen des plaintes déposées par les enfants et les jeunes relèvent des compétences du service de la jeunesse.

Comme c'est le cas en ce qui concerne le cadre de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral, la loi sur l'enfance et la jeunesse du canton de Fribourg met elle aussi l'accent sur l'encouragement de la jeunesse et la participation sociale et politique plutôt que sur les thèmes de la protection de l'enfant et le droit d'être entendu. La coordination du service de la jeunesse, du conseil des jeunes et des délégués à la jeunesse ainsi que de la commission de la jeunesse n'est pas réglementée par la loi. La loi du canton de Fribourg sur la jeunesse est toutefois complétée par un règlement sur la jeunesse qui attribue entre autres à la commission de la jeunesse une fonction dirigeante au niveau politique ; cette fonction est associée à la tâche d'élaborer une politique de la jeunesse et un programme d'action cantonal.

A part Neuchâtel, d'autres cantons, notamment le Valais, Vaud et Argovie, ont eux aussi révisé leurs lois s'appliquant aux enfants et aux jeunes.

maine des droits de l'enfant et de la protection de l'enfant ou d'intégrer ces thématiques dans des programmes nationaux déjà existants, elle a pris du retard du point de vue de la planification stratégique.

En 2008, une stratégie «Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse» a été élaborée autour des axes centraux «protection», «encouragement du développement» et «participation»; mais ce document ne fournit pas d'actions concrètes, d'horizon quant au temps, de budget précis, d'indications concernant la responsabilité de la mise en œuvre, le monitoring et l'évaluation. Cette stratégie

n'est donc pas un programme d'action au sens où l'entend le Comité des droits de l'enfant de l'ONU; il n'est pas comparable à des stratégies déjà existantes dans d'autres domaines, par exemple dans celui de l'égalité.

L'association PPP «Programme National pour la Protection de l'Enfant» est née en 2008 de partenariats établis par l'OFAS avec l'UBS Optimus Foundation et la fondation Oak Foundation; son but est de mettre en place entre 2010 et 2020 une stratégie de protection de l'enfant d'envergure nationale.

Sur mandat de l'association PPP, la Fondation Suisse pour la Pro-

L'initiative «Commune amie des enfants»

Le programme suisse «Commune amie des enfants» est une composante d'une initiative lancée à l'échelon international. Ce programme a été élaboré par UNICEF Suisse en collaboration avec la Confédération, diverses ONG ainsi que les cantons et les communes, de manière à soutenir l'application de la Convention des droits de l'enfant au niveau communal. Concrètement, il s'agit d'améliorer la façon dont les communes sont adaptées aux enfants grâce à des processus ciblés. La voie qui conduit à l'obtention du label «Commune amie des enfants» passe par un bilan de la situation de tous les domaines politiques, un atelier réunissant des enfants et des jeunes pour répertorier les besoins existants, un programme d'action et une évaluation du processus. A la fin de 2009, 16 communes suisses avaient achevé le bilan de la situation. La commune de Wauwil LU est la première commune suisse à avoir obtenu la mention «amie des enfants». Les expériences démontrent que l'initiative «Commune amie des enfants» a des effets durables et qu'elle renforce politiquement les droits de l'enfant à l'échelon local.

tection de l'Enfant a élaboré jusqu'à fin 2009, en faisant intervenir des enfants et des jeunes, une stratégie relative aux domaines suivants: soutien des parents au niveau éducatif, encouragement de la petite enfance, prévention, aide aux victimes, mesures de protection de l'enfant dans le domaine des placements et de l'adoption, protection des enfants et des jeunes dans le domaine des médias et amélioration de la procédure pénale en cas d'abus commis sur des enfants.

Comme cette stratégie se compose de différents projets, les questions transversales jouent un rôle déterminant pour les changements structurels à long terme. Chaque projet distinct doit comprendre les facteurs participation, bien de l'enfant et non-discrimination. Pour la mise en œuvre de la stratégie, des acteurs et des décideurs politiques sont associés. L'OFAS et les fondations UBS Optimus et Oak allouent pour les trois premières années un montant de 400 000 francs au secrétariat. D'ici 2013, le budget annuel devrait atteindre deux millions de francs par an grâce à de nouveaux partenaires et donateurs.

L'élaboration d'une stratégie nationale de la protection de l'enfant est une réussite importante car elle a permis de faire prendre conscience dans notre pays de l'importance d'une planification stratégique et a souligné le rôle de la protection de l'enfant comme un facteur déterminant de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il est essentiel de construire sur la base des systèmes existants au niveau fédéral, cantonal et communal. Prendre en compte la diversité existante avec tous les avantages et les inconvénients que cela implique constitue très probablement l'un des défis les plus ardues et cruciaux pour la stratégie nationale de la protection de l'enfant. Les partenaires interrogés pour cette étude ont confirmé qu'il fallait prendre très au sérieux les réticences des

autorités cantonales et communales face à un transfert de certaines décisions importantes aux mains de l'administration fédérale supérieure. La volonté de réforme devrait être soutenue de préférence par une collaboration sur un pied d'égalité à tous les niveaux.

Comme cette stratégie se concentre sur la protection de l'enfant, elle ne répond pas entièrement aux recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU qui réclament une approche juridique plus large. La stratégie de l'association PPP ne fait guère apparaître que la protection de l'enfant est obligatoirement liée aux droits de l'enfant et comme elle ne se base pas sur le droit national, elle ne permet que dans une mesure restreinte des changements systémiques.

Au niveau cantonal et communal, différentes initiatives consolident la planification stratégique dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse. L'initiative «Commune amie des enfants» que soutient l'UNICEF associe par exemple la planification stratégique au niveau local; plusieurs communes sont actuellement en train d'y travailler activement. Certains cantons ont joué un rôle de pionniers en élaborant des stratégies cantonales pour les enfants; le canton de Saint-Gall est l'un d'eux.

2.3 Troisième mesure: mise en oeuvre coordonnée des droits de l'enfant

Comme les cantons suisses sont autonomes en ce qui concerne leur système fiscal, leur système de prévoyance sociale, les révisions des lois et la politique cantonale, chaque canton applique à sa manière les normes internationales – y compris la Convention des droits de l'enfant – tandis que la responsabilité internationale de l'application relève de la Confédération. En dépit des nombreux avantages, ceci est aussi source de discrimination.

En 2003, un sondage réalisé auprès des autorités cantonales a révélé qu'en raison de l'absence d'un office fédéral consacré à la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse, il serait nécessaire d'avoir une collaboration et une coordination plus efficaces dans le sens vertical et horizontal.

Le Conseil suisse des activités de jeunesse CSAJ déplorait lui aussi le manque de coordination, les chevauchements et les déficits d'information. Un rapport d'experts de l'OFAS débouchait sur des constats analogues: la Confédération n'avait pour ainsi dire aucune possibilité d'influencer la mise en œuvre des droits de l'enfant au niveau cantonal. Le Programme National de Recherche PNR 52 constatait lui aussi des disparités quant à l'exécution des mesures de protection de l'enfant.

Il n'y a pas effectivement de vue d'ensemble complète de l'état d'application des droits de l'enfant dans les différents cantons. Le comité des droits de l'enfant de l'ONU recommande une coordination de la part de la Confédération.

2.4 Quatrième mesure: monitoring

Si l'on veut que les droits de l'enfant puissent déployer leur effet durablement et uniformément, il convient d'analyser et d'évaluer professionnellement, pour toutes les décisions d'ordre législatif,

Le concept de la protection de l'enfant dans le canton de Saint-Gall

En 2004, le gouvernement du canton de Saint-Gall a décidé d'évaluer les mesures de protection de l'enfance et de la jeunesse et de développer une planification stratégique. Un groupe responsable du projet a élaboré des recommandations concernant la coordination et une utilisation plus efficace des ressources dans le domaine de la protection de l'enfant. Ce groupe réunissait tous les départements concernés, les services cantonaux et les communes sous la direction de l'office des affaires sociales au sein du Département de l'intérieur. Les résultats ont débouché sur un concept de protection de l'enfant qui a été approuvé par le gouvernement cantonal en novembre 2009 au terme d'une étape pilote de deux ans.

Au début, le groupe chargé du projet estimait que la protection de l'enfant accordée sur le plan juridique était complète. Cependant, des acteurs trop nombreux et des mandats fragmentés entravaient une application efficace. Les compétences professionnelles disponibles en principe dans des proportions suffisantes – depuis 2001, elles interviennent en synergie dans un centre cantonal de la protection de l'enfant – n'étaient pas utilisées de manière optimale. L'échange d'information était notamment bloqué en raison du secret professionnel. Des réglementations concrètes pour appliquer la loi faisaient défaut. Quant aux professionnels, ils exprimaient le besoin de pouvoir être conseillés, mieux formés et sensibilisés.

Ce constat a débouché en 2006 sur un concept de politique de l'enfance et de la jeunesse assorti des mesures suivantes:

- Constitution de quatre ou six groupes de la protection de l'enfant interdisciplinaires régionaux et cours de formation continue dispensés pour les professionnels par le centre de protection de l'enfant
- Campagnes publiques de sensibilisation et d'information
- Professionnalisation grâce à un premier interrogatoire et une gestion des cas standardisés comme dans le canton de Zurich
- Développement de la gestion des cas pour en faire un processus interdisciplinaire coordonné
- Institutionnalisation de la collaboration interdisciplinaire par le groupe cantonal de la protection de l'enfant

Une définition claire des responsabilités pour assurer une utilisation plus efficace des ressources

A part le centre de protection de l'enfant, ce concept a entraîné la constitution des organes suivants :

Groupe de travail cantonal «protection de l'enfant»

Y sont représentés les services spécialisés, le centre de protection de l'enfant ainsi que les groupes régionaux de la protection de l'enfant, les communes et les départements cantonaux. Le groupe de travail cantonal «protection de l'enfant» assure les tâches suivantes:

- Mise en œuvre, évaluation et développement de la stratégie,
 - Observation de la protection de l'enfance et de la jeunesse et élaboration de recommandations à l'attention du canton et des services spécialisés
 - Introduction, dans la politique du canton, de questions relevant des droits de l'enfant
 - Publication de matériel d'information et de guides pratiques pour les professionnels
 - Coordination des cours de formation continue concernant la protection des enfants et des jeunes
 - Nomination des membres des groupes régionaux de la protection de l'enfant
 - Rapports annuels présentés au Département de l'intérieur
- Coordination et lancement de projets de prévention.

Groupes de la protection de l'enfant interdisciplinaires régionaux

Les groupes de la protection de l'enfant interdisciplinaires régionaux conseillent les professionnels, en particulier dans les cas de violence physique, sexuelle ou psychologique et de négligence. Il ne leur appartient pas d'ordonner des mesures de protection de l'enfant.

Service de coordination «protection de l'enfant»

Le service de coordination «protection de l'enfant» est rattaché à l'Office des affaires sociales, au sein du Département de l'intérieur. Ce service assure la coordination des différents acteurs, encourage entre autres des dispositifs de communication et d'échange plus efficaces et apporte son soutien au groupe de travail «protection de l'enfant».

Le concept saint-gallois de la protection de l'enfant a également introduit la standardisation des mesures de protection de l'enfant. Saint-Gall a adopté un modèle standardisé de premier interrogatoire (Standardisierte Erstbefragung STEB) en reprenant ce qui se faisait à Bâle et à Berne. Concernant la gestion des cas relevant de la protection de l'enfant, Saint-Gall examine le modèle en vigueur à Zurich et l'adaptera au contexte saint-gallois. Parmi les autres démarches en cours, il faut citer l'élaboration d'indicateurs standardisés pour déceler les enfants menacés de violence, le renforcement de la protection des enfants en bas âge et des enfants handicapés, l'encouragement de la petite enfance, les cours de formation continue pour les membres des groupes de la protection de l'enfant ainsi que des ajustements d'ordre structurel.

Le concept de la protection de l'enfant du canton de Saint-Gall est un exemple important de la planification stratégique cantonale, de l'institutionnalisation de la collaboration interdisciplinaire et de la coordination de différents groupes d'intérêts. Il pourrait servir de modèle pour un concept de politique de l'enfance et de la jeunesse à plus large échelle.

Standards dans la protection de l'enfant

Des méthodes standardisées peuvent favoriser la qualité et l'égalité des chances également pour les groupes vulnérables dans un Etat de type décentralisé. A cet égard, le premier interrogatoire standardisé ainsi que les directives pratiques concernant la gestion des cas lorsque l'enfant est victime de violence revêtent une importance particulière.

Premier interrogatoire standardisé (Standardisierte Erstbefragung STEB)

Les cantons de Bâle-Ville et de Berne ont joué un rôle précurseur en mettant en place un premier interrogatoire standardisé. Lucerne et Saint-Gall l'ont intégré à leur tour dans leur pratique en matière de protection de l'enfant. Cette procédure de clarification permet de décider s'il faudra engager une procédure pénale et quelles mesures de protection de l'enfant selon le droit civil il conviendra de prendre.

Le premier interrogatoire standardisé permet à des professionnels formés spécialement d'interroger des enfants dès l'âge de trois ans. Les enquêteurs et les enquêteuses ont été formés de manière à éviter aux enfants des sources de stress supplémentaires ou un nouveau traumatisme. Ce premier interrogatoire standardisé STEB est accepté comme preuve dans les procédures de droit civil ou de droit pénal et est enregistré sur vidéo.

Dans la plupart des cantons qui ont introduit un premier interrogatoire standardisé, ce questionnaire a été institutionnalisé et fait partie intégrante du système cantonal de la protection de l'enfant. Il offre la garantie qu'un cas sera traité sans retard par des professionnels qualifiés dont la position est neutre.

Guide pratique pour la gestion standardisée des cas

Le guide pratique pour la gestion standardisée des cas (Leitfaden für standardisierte Fallführung) a été élaboré à Zurich en l'an 2000 et a fait l'objet de plusieurs révisions depuis lors. Les thèmes abordés sont notamment la rédaction du rapport, l'évaluation du cas, la transmission du cas, l'intervention des différents acteurs, la prise de décision ainsi que l'application des mesures de protection de l'enfant. Ce guide pratique aurait des atouts supplémentaires s'il abordait de manière encore plus précise les droits de l'enfant, en particulier la non-discrimination, l'égalité, le bien de l'enfant/l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit d'être entendu.

Standards de qualité pour le placement d'enfants hors du foyer familial

Les standards de qualité pour les placements d'enfants hors du foyer familial «quality4children» sont un autre exemple de standardisation. Ces standards ont été élaborés par SOS Kinderdorf, l'International Foster Care Organisation et la Fédération Internationale des Communautés Educatives; ils ont été adoptés par plusieurs cantons.

Dans le sens de l'égalité des chances, des procédures standard devraient être introduites dans toutes les stratégies décentralisées de la protection de l'enfant. Lorsque le premier interrogatoire standardisé et la gestion des cas s'inscrivent ensemble dans un concept général de la protection de l'enfant, les chances d'une uniformisation au niveau cantonal s'accroissent. Procédure standardisée ne signifie pas pratique «rigide»: en prenant en compte le droit d'être entendu et l'intérêt supérieur de l'enfant/le bien de l'enfant, chaque cas doit être géré individuellement.

politique et financier, quels seront les effets sur les enfants. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU souligne la nécessité, pour les gouvernements, d'effectuer eux-mêmes un contrôle, en plus du monitoring indépendant des acteurs non gouvernementaux. Un bon monitoring doit observer l'application concrète des droits de l'enfant dans la législation, la politique et la vie courante. Au niveau cantonal et communal, il y a quelques initiatives dans ce sens, par exemple l'aménagement de services particuliers chargés de s'occuper des questions relatives aux enfants. Néanmoins, on n'a pas introduit pour l'heure de monitoring systématique de la politique de l'enfance et de la jeunesse et il fait défaut aussi dans la loi sur l'encouragement de la jeunesse.

2.5 Cinquième mesure: une institution indépendante pour les droits humains

Les institutions des droits humains indépendantes complètent les structures efficaces du gouvernement pour les enfants et garantissent que les droits de l'enfant seront pleinement respectés. Ceci ne doit pas conduire à ce que le gouvernement délègue ses propres obligations de surveillance. Les institutions des droits humains indépendantes doivent avoir l'entière liberté de définir

elles-mêmes leur programme et leurs activités. En Suisse, on a beaucoup discuté de la constitution d'une institutions des droits humains indépendante qui serait dotée d'une division particulière consacrée aux droits de l'enfant. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU avait recommandé de créer une institution de ce type afin de surveiller la mise en oeuvre des droits de l'enfant; cette dernière devrait être directement accessible aux enfants et avoir la compétence de s'occuper des plaintes concernant les violations des droits de l'enfant. En 2001, la Conseillère nationale Vreni Müller-Hemmi a déposé une initiative parlementaire demandant la création d'une institution nationale des droits humains qui serait chargée de surveiller la mise en oeuvre des normes internationales au niveau interne et externe.

En 2009, le Conseil fédéral a décidé que, durant une période pilote, des institutions universitaires devraient épauler, au niveau des connaissances, les départements ainsi que le secteur privé concernant les questions des droits humains. Le budget annuel a été fixé à un million de francs. La décision de fournir des prestations scientifiques est un premier pas important mais ce modèle pilote ne correspond pas aux principes de Paris définis par l'ONU en ce qui concerne la conception des institutions des

droits humains indépendantes. Le modèle suisse n'a pas de bases juridiques, n'est ni indépendant ni institutionnalisé et les droits de l'enfant en sont absents.

Une institution nationale pour les droits humains est une autorité de première instance importante qui devrait contribuer à prévenir les violations des droits ; dans des systèmes fortement décentralisés, elle peut consolider le système des droits de l'enfant. Si elle fait défaut, la capacité d'un Etat de déceler effectivement la vulnérabilité des enfants est considérablement réduite.

2.6 Sixième mesure: collaboration avec la société civile

En Suisse où la démocratie est «directe», la collaboration des autorités de l'Etat et de la société civile est courante. Ceci se vérifie également pour de nombreux domaines importants de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

L'OFAS collabore avec le Réseau suisse des droits de l'enfant, la Coordination suisse des droits de l'enfant, Pro Familia, Pro Juventute et UNICEF Suisse. Le réseau des droits de l'enfant réunit aujourd'hui une quarantaine d'organisations. Il est très actif en matière de plaidoyer politique, met à disposition des connaissances spécialisées et informe le public.

Suite à la «Motion Janiak», la Confédération a constitué un groupe d'experts composé de représentants de l'administration fédérale et de spécialistes de l'extérieur afin que leur analyse puisse alimenter le débat national. Les résultats ont été également examinés par des ONG et des services spécialisés dans les droits de l'enfant.

La loi sur les étrangers exige de la part des cantons qu'ils s'efforcent de collaborer avec les organisations d'immigrés en ce qui concerne la politique d'intégration.

Le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants SCOTT a invité des organisations spécialisées dans les droits des femmes et les droits de l'enfant pour qu'elles participent à ses séances à titre consultatif.

L'OFAS planifie un partenariat public-privé entre les autorités fédérales et des fondations privées pour la réalisation du Programme national de la protection de l'enfant 2010 – 2020.

Les projets de lois sont mis régulièrement en consultation auprès d'une large palette d'acteurs, y compris des ONG.

A l'échelon fédéral de même qu'à l'échelon cantonal et communal, il existe des possibilités de participation politique pour les jeunes. La bonne pratique de collaboration qui existe aujourd'hui entre les autorités de l'Etat et la société civile pourrait être encore renforcée en y associant les groupes marginalisés et vulnérables et en institutionnalisant la collaboration entre les différents défenseurs d'intérêts.

2.7 Septième mesure: collecte de données, analyse et élaboration d'indicateurs

Il est important d'avoir à disposition des données sûres et comparables quand il s'agit d'évaluer la situation des enfants, de déceler la vulnérabilité, de faire fructifier le travail politique et de comprendre les évolutions en cours.

L'Office des droits humains dans le canton de Genève

Genève est le premier canton – le seul pour l'heure – à avoir créé en 2008 un office des droits humains. Il est rattaché au niveau cantonal au Département des Institutions et comprend le bureau de l'intégration et de lutte contre la violence domestique, le bureau de l'égalité ainsi que le service de la solidarité internationale. L'Office des droits humains devrait offrir la garantie que la politique du canton respecte les droits humains et applique les normes internationales en matière de droits humains. L'Office des droits humains collabore avec la société civile, la Confédération et les organisations internationales de Genève. De surcroît, le Grand Conseil du canton s'est doté en 2001 d'une commission parlementaire pour les droits humains. Le débat qui a eu lieu au niveau cantonal à propos de l'excision fournit un bon exemple des résultats concrets de la collaboration interdisciplinaire; ce débat a été déclenché par un rapport de l'UNICEF et a été soutenu par la commission parlementaire pour les droits humains. Il en a résulté un projet de prévention cantonal et une motion parlementaire. Mais pour l'instant, il s'agit là d'un exemple unique. L'Office des droits humains de Genève n'a pas de division consacrée aux droits de l'enfant, n'est pas indépendant puisque c'est un service cantonal et ne s'occupe pas des plaintes. Bien qu'il doive encore se développer, l'Office des droits humains de Genève est un exemple imposant de l'engagement du canton pour les droits humains.

En Suisse, l'état des données concernant la situation des enfants présente des lacunes. Les données relatives aux droits de l'enfant et à la protection de l'enfant sont souvent fragmentaires, peu systématiques et peu probantes. Il n'y a pas de rapport à long terme, pas d'indicateurs uniformes et les enfants de moins de 16 ans sont, de manière générale, invisibles dans les données nationales.

Certains cantons et villes établissent à intervalles réguliers des rapports sur la famille qui livrent des analyses et des recommandations mais ils ne contiennent pas de données susceptibles d'être comparées. Quand les enfants n'apparaissent pas dans les statistiques nationales, cela peut les rendre vulnérables. C'est le cas, comme nous l'avons démontré plus haut, dans le contexte des adoptions internationales ou des abus d'enfants.

L'étude de la situation des enfants et des jeunes en Suisse dans le cadre du Programme national de recherche PNR52 signifie à cet égard des progrès importants car elle a permis de créer une base de données qui pourra servir ultérieurement de support à des bilans périodiques de la situation.

2.8 Huitième mesure: donner de la visibilité aux enfants

L'OFAS reçoit des moyens financiers particuliers pour les mesures dans le domaine des droits de l'enfant. Quelques exemples empruntés au budget de l'année 2010 montrent comment ils sont utilisés:

- Droits de l'enfant: 189 700 francs. Utilisation: campagnes visant à informer et sensibiliser la population dans le domaine des droits de l'enfant et de la participation
- Protection de l'enfant: 805 300 francs. Utilisation: essentiellement pour la prévention des abus d'enfants grâce à la sensibilisation, à l'information, aux conseils et à la formation
- Encouragement de la jeunesse: 6 799 000 francs. Utilisation: soutien des organisations et des associations de jeunesse, formation et projets
- Politique familiale et politique de l'enfance: 1 305 000 francs. Utilisation: soutien des associations qui réalisent des projets et fournissent des prestations
- Session fédérale des jeunes: 152 300 francs. Utilisation: encouragement de la participation politique

Par ailleurs, le Conseil fédéral a financé en l'an 2000, en injectant 12 millions de francs, 29 projets de recherche du PNR52, dans le but de recueillir des connaissances sur les conditions de vie des enfants et des jeunes en Suisse.

Les initiatives cantonales dans le domaine des activités de l'enfance et de la jeunesse sont transparentes en ce qui concerne les fonds inscrits dans les budgets. Ceci se vérifie également pour les exemples pratiques présentés dans ce rapport. Il n'y a toutefois pas de vue d'ensemble de la totalité des montants alloués aux budgets pour les droits de l'enfant au niveau cantonal.

2.9 Neuvième mesure: «empowerment» grâce à l'information

L'obligation de faire connaître largement les droits de l'enfant parmi les enfants, les parents, les professionnels, les médias et le grand public est une composante importante de la Convention des droits de l'enfant. Ceci implique la diffusion d'informations sur les services compétents et leur accès ainsi que diverses versions du texte de la convention adaptées aux groupes d'âge, transposées dans les différentes langues. L'éducation aux droits humains et aux droits de l'enfant devrait être également intégrée aux plans d'étude des écoles primaires, des hautes écoles spécialisées, des écoles professionnelles, des universités et des institutions chargées de la formation continue.

Pour pouvoir réclamer ses droits, il faut d'abord les connaître. Quand les enfants sont conscients de leurs droits, ils peuvent apprendre à repérer autour d'eux les violations de ces droits. Ils doivent donc aussi savoir – comme la société dans son ensemble – comment et où il est possible de signaler et de dénoncer des violations de ces droits. C'est ce qui permettra d'accroître les chances d'atteindre les groupes invisibles et vulnérables, par exemple les enfants immigrés sans papiers ou les enfants victimes d'abus. L'«empowerment» grâce à l'information est donc une condition pour pouvoir répondre à la vulnérabilité des enfants.

En 2002, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a recommandé à la Suisse de renforcer et de poursuivre son programme visant à diffuser des informations sur les droits de l'enfant. Quelques-uns

des partenaires les plus importants interrogés dans le cadre de cette étude ont souligné par ailleurs combien il était crucial que la Confédération lance une campagne de sensibilisation en plus des initiatives au niveau cantonal.

Une étude réalisée en 2007 – dix ans après l'entrée en vigueur de la CDE en Suisse – par Terre des Hommes à propos des connaissances de 600 adultes et de 2600 enfants en matière de droits de l'enfant a livré des résultats qui interpellent. Plus d'un cinquième des personnes interrogées n'avait jamais entendu parler des droits de l'enfant et personne n'avait jamais entendu parler du droit à la participation.

2.10 Dixième mesure: formation et construction de compétences

Dans le domaine social et médical en particulier, les professionnels sont essentiellement formés pour déceler la violence à l'encontre des enfants quand elle s'est déjà produite et pour avoir les bonnes réactions. La prévention en revanche n'est guère prise en compte dans la formation et la pratique. Les groupes cantonaux de la protection de l'enfant ont aiguisé la prise de conscience des professionnels à cet égard; il s'agit maintenant de construire des compétences en matière de prévention – en introduisant systématiquement la thématique des droits de l'enfant dans les filières de formation des professions concernées.

Pour les fonctionnaires chargés des enquêtes et les juristes appelés à côtoyer des enfants dans leur travail, il existe déjà des modules de formation continue qui concernent les droits de l'enfant. Les modules de ce type devraient toutefois faire partie des plans d'étude standard car les victimes mineures d'infractions sont extrêmement vulnérables; elles doivent être protégées efficacement et traitées avec sensibilité et doigté.

Concernant les auditions d'enfants, on déplore également l'absence de cycles de formation appropriés qui cibleraient les professionnels au-delà de l'aide aux victimes d'infractions.

Les droits de l'enfant doivent enfin être préservés en sélectionnant le personnel avec soin et en effectuant des contrôles de routine dans le milieu du sport, dans le domaine scolaire et celui des loisirs. Les délinquants avérés – dont les pédophiles – ne doivent avoir accès à des enfants ni dans leur activité professionnelle ni dans leurs activités bénévoles. Or la protection des données des candidats à un emploi est jugé prioritaire par rapport à la protection de l'enfant. Cette vision des choses rend les enfants et les jeunes extrêmement vulnérables en les exposant inutilement à des dangers. Une liste de la CDIP renseigne il est vrai sur des enseignants qui ont été suspendus de leurs fonctions pour cause d'agressions; l'OFAS a demandé en effet que l'on exclue de la profession les personnes ayant usé de violence, d'exploitation ou d'abus à l'encontre d'enfants et qu'on les empêche d'être en contact avec des enfants.

En principe, ces mesures devraient être applicables, pour préserver le bien de l'enfant/l'intérêt supérieur de l'enfant, à tous les professionnels et bénévoles qui sont amenés à côtoyer des enfants.

V. Conclusions et recommandations

Une discussion nourrie et nuancée a lieu en Suisse au niveau fédéral et dans de nombreux cantons à propos de la politique de l'enfance et de la jeunesse ainsi que de la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant. Comme on le voit par le processus de réforme continu en droit et en politique, on dénombre un certain nombre de résultats depuis la ratification, mais ce processus doit se poursuivre.

Indépendamment de ces progrès, les enfants en Suisse sont menacés de diverse manière. De nombreux enfants sont vulnérables en raison de facteurs sociaux et économiques; d'autres le sont à cause de la violence, de l'exploitation ou des abus. L'origine et le statut de séjour jouent également un rôle. Les enfants présentent souvent différents types de vulnérabilité; ces derniers se conditionnent mutuellement, si bien que la vulnérabilité tend à devenir multiple. Même si la politique ne peut pas influencer individuellement les risques auxquels les enfants sont exposés et leurs capacités de résilience, elle a l'obligation de créer un environnement général sûr, favorable à l'épanouissement des enfants et au développement de leurs capacités de résilience, en réduisant les facteurs de risque de caractère structurel.

On réclame à cet effet depuis longtemps en Suisse une politique uniforme de l'enfance et de la jeunesse. La Confédération et les cantons souhaitent cependant conserver leurs compétences respectives et estiment que la loi fédérale est suffisante. Le fait est que la Convention des droits de l'enfant y a été entièrement intégrée dans sa formulation d'origine. Les ressources sont donc investies de manière judicieuse dans la mise en œuvre efficace et entière de la convention. A cet effet, il faudrait concevoir des moyens et des processus appropriés et renforcer la responsabilité des cantons.

Il existe à l'échelon fédéral, cantonal et communal des mécanismes politiques pour répondre à la vulnérabilité des enfants. Ils n'ont toutefois pas été systématisés de manière suffisante et manquent souvent leur objectif, à savoir appliquer de manière cohérente les engagements internationaux.

En Suisse, la vulnérabilité structurelle touche, comme un dénominateur commun, plusieurs groupes différents. Si l'on veut appliquer pour eux des mesures de prévention ciblées, il faut savoir avant tout quels sont les facteurs de risque structurels qui génèrent la vulnérabilité et de quelle manière ils le font. L'examen, au cours de cette étude, du cadre national juridique et politique et d'exemples empruntés aux cantons a permis de constater que les droits de l'enfant n'étaient souvent pas entièrement respectés et garantis.

Les facteurs suivants rendent les enfants vulnérables:

- Le système fédéraliste fortement décentralisé a pour conséquence des standards disparates. La façon dont les enfants peuvent bénéficier de leurs droits dépend de leur lieu de domicile.
- La discrimination structurelle et institutionnalisée multiple qui peut avoir pour conséquence l'exclusion de certains groupes d'enfants.
- Le manque de prise en compte systématique des principes généraux des droits de l'enfant – à savoir le bien de l'enfant/l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit d'être entendu et l'égalité des chances – dans la législation, la politique et la pratique.
- Un système de protection de l'enfant qui est principalement axé sur la réaction et accorde peu d'attention à des mesures de prévention en amont.
- Le manque de possibilités de dénoncer accessibles facilement et adaptées aux enfants dans les cas de violence à l'encontre d'enfants. Des dispositions compliquées empêchent en outre les professionnels de signaler très tôt les cas.
- Le manque de connaissances quant aux droits de l'enfant parmi les enfants et les professionnels.
- Le manque de dispositions légales qui permettraient d'effectuer des contrôles de routine auprès des personnes qui côtoient des enfants dans leur activité professionnelle ou bénévole.
- Le manque de collaboration interdisciplinaire institutionnalisée dans tous les domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse, horizontalement et verticalement.
- L'absence d'approche systémique et de stratégie des droits de l'enfant pour la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant.
- L'absence d'institution indépendante pour les droits humains et les droits de l'enfant
- La collaboration et la coordination font défaut ou sont faibles. Il n'y a pas de monitoring, les statistiques ne sont pas comparables, les quantités de données recueillies sont peu importantes et ne sont guère analysées. La mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant diffère d'un canton à l'autre.
- Manque de monitoring dynamique se rapportant aux droits de l'enfant et de mécanismes permettant de déposer plainte facilement, individuellement: les tâches et les compétences sont réparties de manière non coordonnée entre de nombreux acteurs et les violations des droits sont trop peu souvent décelées, traitées et freinées.

Malgré les points critiqués, le débat intense au niveau national, l'énorme tissu de compétences professionnelles à disposition ainsi que la volonté politique de la Confédération, des cantons et des communes indiquent que l'implication actuelle en faveur de la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant se maintiendra. La Confédération a aussi la possibilité, sans apporter de modifications à la Constitution, de réviser la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il lui est possible de définir au niveau fédéral une stratégie pour la politique de l'enfance et de la jeunesse, de

créer de nouveaux organes, – par exemple un service de coordination pour la politique de l'enfance et de la jeunesse – de faciliter l'échange d'information et la coordination entre la Confédération et les cantons et de lancer avec les cantons des programmes pour encourager la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Compte tenu de ce qui précède, nous nous proposons de reprendre les résultats essentiels et de formuler quelques recommandations.

1. Mesures structurelles, systémiques et ponctuelles

1.1 Relier l'encouragement de la jeunesse et la protection de l'enfant

La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse a pour composantes la protection, l'encouragement du développement et la participation. Chacune de ces composantes se fonde sur des bases théoriques solides. Malgré tout, la notion de politique de l'enfance et de la jeunesse semble être perçue comme synonyme d'encouragement de la jeunesse. La protection, l'encouragement du développement et la participation sont souvent considérés séparément l'un de l'autre et il manque une stratégie globale pour les consolider. Cette séparation se manifeste par exemple sous l'angle de la participation par le fait que la participation collective sociale et politique des jeunes est prise en considération à un degré important tandis que dans le domaine de la protection de l'enfant, on ne se préoccupe pas de manière systématique du droit de l'enfant à être entendu. Dans l'encouragement de la jeunesse, le droit de l'enfant à être protégé contre la violence et les abus n'est pas pris en compte et on ne discute guère de possibilités de détection précoce et de transmission des cas d'enfants vulnérables aux services concernés.

Les droits de l'enfant sont indivisibles et étroitement interdépendants. C'est pourquoi il faudrait éviter de planifier isolément certaines composantes de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il sera important de relier entre elles l'approche très axée sur la participation dans la politique d'encouragement de la jeunesse et l'approche de la politique de protection de l'enfant axée sur des concepts plus théoriques. Il est indispensable de prendre en compte tous les enfants sans compromis et de concevoir et d'appliquer des mesures de prévention de manière plus cohérente.

Recommandation: concevoir une stratégie étendue ayant force obligatoire afin de consolider les trois composantes de la politique de l'enfance et de la jeunesse – protection, encouragement du développement et participation. Les axes primordiaux devraient être la prévention, la non-discrimination, le bien de l'enfant/l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit d'être entendu.

1.2 Institutionnaliser la collaboration et la coordination

Le cadre institutionnel existant n'est pas seulement très fragmenté, il est aussi compliqué et confus. Réussir à comprendre les responsabilités et les compétences relève souvent de l'exploit, même s'ils sont en principe clairement définis. Si la politique de

l'enfance et de la jeunesse est envisagée dans une perspective interdisciplinaire, la collaboration et la coordination des différents groupes d'intérêts doivent être institutionnalisées. Il est indispensable de répartir clairement les responsabilités, les tâches, les compétences ainsi que les fonctions dirigeantes. Au niveau fédéral, les mécanismes institutionnalisés de ce type font totalement défaut, tandis que dans les cantons, ils ont été mis en place à divers endroits. Globalement, la politique de l'enfance et de la jeunesse n'est considérée comme prioritaire ni dans la collaboration horizontale ni dans la collaboration verticale. Les problèmes des enfants et des jeunes restent ainsi souvent en attente.

Recommandation: veiller à mettre en place des mécanismes institutionnalisés de collaboration interdisciplinaire et de coordination, sur l'axe horizontal et vertical, à la fois au niveau de la Confédération et des cantons. Les acteurs de la société civile et les organisations non gouvernementales devraient être associés de manière appropriée. Il s'agit de garantir que les enfants sont entendus et que l'on tient compte de leurs opinions.

1.3 Créer une institution supérieure pour la politique de l'enfance et de la jeunesse

La politique de l'enfance et de la jeunesse est considérée comme une tâche transversale qui fait intervenir un grand nombre de divisions, offices et services. C'est effectivement une condition importante pour que les droits de l'enfant soient pris en compte de manière appropriée dans tous les domaines. Dans les systèmes fédéralistes très décentralisés, le danger est toutefois particulièrement important de voir des tâches transversales se perdre en raison d'une trop grande fragmentation. C'est pourquoi il est indispensable de prévoir une institution supérieure qui serait dotée d'un mandat général et responsable de la planification stratégique, de la mise en œuvre et du contrôle.

Recommandation: créer au niveau fédéral une institution supérieure pour la politique de l'enfance et de la jeunesse.

1.4 Obliger les cantons à prendre leurs responsabilités

Actuellement, la Confédération est seule responsable quant à l'application de la Convention des droits de l'enfant vis-à-vis des mécanismes de monitoring internationaux, par exemple le rapport à soumettre à intervalles réguliers au Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Les responsabilités qu'elle porte au sein du système fédéraliste de répartition des tâches sont toutefois restreintes. Le système des droits de l'enfant de la Confédération se limite à un petit nombre de dispositions, en majorité des droits ayant valeur de programme. La plupart des aspects pratiques des droits de l'enfant relèvent des compétences des cantons et des communes. La transposition des droits ayant valeur de programme et des buts sociaux en mesures concrètes en fait également partie. Cependant, la Confédération ne peut pas imputer aux instances décentralisées la responsabilité de la lenteur des

progrès; inversement, les bonnes stratégies et les exemples pratiques des cantons n'ont aucune visibilité dans les rapports nationaux et internationaux. De ce fait, la Confédération assume des responsabilités pour des affaires qui se trouvent en dehors de son influence directe. Il est donc impératif de définir clairement les obligations et les responsabilités juridiques quant à la mise en œuvre, à l'établissement des rapports et au monitoring en faisant intervenir des indicateurs standardisés et mesurables.

Recommandations: Introduire des fonctions de monitoring et de surveillance, de manière à ce que l'application des droits de l'enfant soit garantie aux différents niveaux de la décentralisation et que l'égalité des chances soit encouragée dans tous les cantons. Engager davantage la responsabilité des cantons pour la mise en œuvre des droits de l'enfant et associer les autorités cantonales à l'établissement des rapports internationaux.

1.5 Standardiser la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant

Sur la base des principes et des mesures généraux des droits de l'enfant, les cantons devraient concevoir, en accord avec les autorités fédérales, des standards généraux communs par consensus et/ou des directives contraignantes pour l'application des droits de l'enfant au niveau cantonal. Ces directives devraient offrir la garantie qu'il y a dans tous les cantons des systèmes des droits de l'enfant qui assurent sans compromis le respect de tous les droits de l'enfant, en autorisant des ajustements en fonction des particularités cantonales et en tenant compte de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération. Il faut en particulier des règles claires pour l'application des droits ayant valeur de programme, l'adoption par consensus de certaines définitions et d'une terminologie, la définition de standards de qualité, des indicateurs et des procédures standardisés. En outre, les révisions de la législation doivent faire en sorte que les principes généraux des droits de l'enfant soient introduits dans la législation des cantons. Des mécanismes de monitoring doivent être créés par ailleurs, notamment une évaluation systématique et périodique, des rapports sur les progrès accomplis et des auditions publiques. La procédure actuelle concernant l'application de la législation fédérale dans le droit et la pratique des cantons peut servir d'exemple. De la même manière, il serait possible de prévoir des lois d'introduction cantonales spécialement pour la Convention des droits de l'enfant. On pourrait envisager aussi une ordonnance fédérale à l'attention des cantons ou une stratégie élaborée en commun par la Confédération, les cantons et les communes.

Recommandation: concevoir des standards et des directives contraignants pour l'application de la Convention des droits de l'enfant. Il s'agirait de prendre en compte tout particulièrement les droits ayant valeur de programme qui relèvent de la compétence des cantons. Le but est d'élaborer des standards de qualité ainsi que des outils et des indicateurs standardisés.

1.6 Standardiser la protection de l'enfant

Les principes généraux de la Convention des droits de l'enfant doivent être pris en compte de manière appropriée dans la pratique de la protection de l'enfant et dans toutes les autres affaires qui concernent les enfants. Leur application doit être soutenue par des directives concrètes et des procédures standardisées. Des mesures doivent être prises par ailleurs pour garantir le monitoring et l'évaluation de la mise en œuvre.

Recommandations :

- Conception d'une stratégie étendue fondée sur les droits de l'enfant.
- Créer au niveau fédéral une institution supérieure responsable de la politique de l'enfance et de la jeunesse; clarifier la situation et les tâches au niveau des institutions décentralisées.
- Créer une institution des droits humains indépendante dotée d'une division consacrée aux droits de l'enfant.
- Créer au niveau cantonal un pool de médiateurs interculturels qualifiés auxquels les communes peuvent faire appel.
- Mettre en place des mécanismes performants pour la collaboration, le travail en réseau et l'échange d'information.
- Standardisation des mesures de protection de l'enfant
- Instructions précises concernant l'appréciation du bien de l'enfant/l'intérêt supérieur de l'enfant, l'audition et la prise en compte des opinions de l'enfant.
- Concevoir des instructions claires pour appliquer les droits de l'enfant ayant valeur de programme
- Garantir certaines prestations pour venir en aide à toutes les victimes mineures d'infractions, y compris les enfants victimes de la violence domestique
- Assurer systématiquement la formation et le développement des compétences des professionnels du domaine de l'aide aux victimes.
- Renforcer le monitoring, la surveillance et l'attribution des responsabilités.

1.7 Révision des lois

- Ratifier toutes les normes internationales concernant les droits de l'homme et les droits de l'enfant, y compris la Charte sociale européenne dans sa version révisée.
- Retirer les réserves émises à l'endroit des normes internationales ratifiées par la Suisse par le passé, y compris toutes les réserves relatives aux droits de l'enfant, aux droits sociaux et au droit à la non-discrimination.
- Introduire explicitement les principes généraux de la Convention des droits de l'enfant dans la législation nationale, au niveau fédéral et cantonal, ainsi que dans les lois se rapportant à des domaines particuliers.
- Elaborer un cadre légal au niveau fédéral pour le droit à la non-discrimination.
- Augmenter la sévérité de la peine pour les cas de délits sexuels sur des enfants.

■ Supprimer la référence au sexe (féminin) pour les victimes de viols dans l'article 190 du Code pénal suisse, de manière à instaurer l'égalité devant la loi pour les victimes de viol de sexe masculin et féminin.

■ Révision de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions: il faudrait y ajouter des dispositions particulières pour les enfants d'origine étrangère victimes d'infractions ainsi que pour les enfants sans papiers et les immigrés non accompagnés. Il s'agit de garantir ainsi que les enfants victimes d'infractions seront considérés et traités comme tels, indépendamment du rôle qu'ils auraient joué dans l'infraction, indépendamment de leur majorité pénale ou de toute forme de consentement de l'enfant à n'importe quel moment de l'infraction.

1.8 Elaborer une stratégie de communication et une gestion du savoir

Les informations concernant la mise en oeuvre des droits de l'enfant dans les cantons ne sont pas disponibles. Il n'existe ni vue d'ensemble ni collecte systématique de documents. Pourtant, dans divers cantons et communes, des initiatives novatrices sont réalisées, par exemple dans le domaine de l'intégration, de la participation et de l'encouragement de la petite enfance. Les études et les rapports qui analysent le système à l'échelon fédéral n'y font pour ainsi dire jamais référence.

Recommandation: concevoir une stratégie et des outils de communication et soutenir ainsi un échange d'information et une gestion du savoir systématiques entre les institutions centrales et décentralisées ainsi que les principaux acteurs non gouvernementaux.

Gestion du savoir et de l'information: créer une banque de données des lois et de la politique cantonales ainsi qu'un recueil de documents accessible sur le net aux spécialistes, aux praticiens, aux politiciens et au public en général ; proposer également des versions accessibles aux enfants et aux jeunes

Mettre en place une stratégie de communication par exemple en publiant une circulaire (newsletter) périodique contenant des informations d'actualité concernant l'évolution à l'échelon fédéral, cantonal et communal. Il est possible de citer comme exemple la newsletter «intégration» publiée par l'Office fédéral des migrations.

1.9 Associer des approches ascendantes (bottom-up) et descendantes (top-down)

Selon la tradition de la démocratie directe, de nombreux projets et initiatives destinés aux enfants sont réalisés en Suisse de manière décentralisée. Certains d'entre eux sont novateurs et ont un caractère pionnier. Ils vont au-delà des standards de la Confédération et peuvent donc livrer pour l'ensemble du pays des impulsions importantes quant à l'application des droits de l'enfant. L'importance des initiatives ascendantes (bottom-up) a été mise en évidence par une étude dans le domaine de l'encouragement de la petite enfance. Il existe une dynamique similaire dans

le domaine de la politique d'intégration. Au niveau international, l'expérience montre que les initiatives ascendantes (bottom-up) doivent être combinées aux initiatives descendantes (top-down) pour mettre en place des systèmes des droits de l'enfant performants.

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) serait une institution appropriée pour établir un lien entre la Confédération, les cantons et les communes. Il faudrait à cet effet qu'elle attribue, dans son programme de travail, une importance prioritaire à la politique de l'enfance et de la jeunesse. L'échange d'information entre les trois niveaux administratifs et la société civile contribue à une meilleure combinaison des approches bottom-up- et top-down. Ceci se vérifie également dans le cas de la gestion du savoir, du contrôle des bonnes pratiques ainsi que de la recherche et de l'encouragement du travail politique sérieux.

Recommandation: combiner les approches ascendantes (bottom-up) et descendantes (top-down), par exemple en inscrivant la politique de l'enfance et de la jeunesse dans le programme de travail de la Conférence tripartite sur les agglomérations.

1.10 Définir plus clairement les notions «enfants» et «jeunes»

Le fait de distinguer entre «enfants» et «jeunes» est en contradiction avec l'approche de la Convention des droits de l'enfant et celle de la Constitution fédérale qui définissent toutes deux l'enfant comme «toute personne de moins de 18 ans». Des définitions claires des termes «enfant» et «jeune» font défaut et ces termes sont utilisés de manière peu systématique et cohérente. Dans certains contextes, ce sont les plus de 18 ans que l'on appelle «jeunes» et il n'existe pas d'indications claires permettant de savoir à partir de quel âge les enfants sont désignés par «jeunes». L'attention de la politique se concentre traditionnellement sur les jeunes dans les domaines de la participation et de l'encouragement du développement, tandis que dans le domaine de la protection, l'accent est mis plus fortement sur les enfants plus jeunes. Les tendances qui s'esquissent pour combler ce déséquilibre devraient être soutenues de manière systématique afin de prévenir et d'éliminer toutes les formes de discrimination fondée sur l'âge. L'utilisation de définitions et de termes uniformes au niveau fédéral et cantonal favoriserait la clarté des conceptions théoriques.

Recommandation: concevoir des définitions claires et consensuelles, favoriser la clarté des conceptions théoriques en prévenant du même coup toutes les formes de discrimination entre les enfants de différentes catégories d'âge.

1.11 Introduire des mécanismes à bas seuil pour signaler les cas ainsi qu'une obligation légale d'aviser

Les règlements actuels concernant le signalement des cas de violence envers les enfants sont compliqués. Ils sont perçus comme

des obstacles qui bloquent l'échange d'information et la collaboration entre les différents acteurs. Il est nécessaire d'introduire des mécanismes plus simples pour signaler les cas, de sensibiliser la population en général et de faire de la dénonciation une obligation légale. C'est à cette condition que les professionnels et les privés pourront aider les autorités de la protection de l'enfant à déceler à temps les cas de violence envers les enfants et à venir en aide aux victimes. Il y a lieu de mettre également en place des possibilités de dénonciation adaptées aux enfants; enfants et jeunes doivent aussi savoir comment déposer plainte.

Recommandation: mettre en place des standards clairs concernant l'obligation légale et le droit de dénoncer la violence à l'encontre des enfants; concevoir aussi des mécanismes de dénonciation facilement accessibles, adaptés aux enfants; les enfants doivent être informés de la façon dont ils peuvent utiliser ces mécanismes.

1.12 Renforcer le monitoring et l'évaluation

Recommandation: le monitoring concernant la mise en oeuvre de la Convention des droits de l'enfant doit être renforcé au niveau fédéral et cantonal. Ceci s'applique au monitoring effectué par les autorités gouvernementales et au monitoring indépendant auquel on associera la société civile, y compris les enfants. Ce monitoring devrait évaluer en continu les effets sur les enfants; la réalisation des principes et des mesures généraux relatifs à la mise en oeuvre de la Convention des droits de l'enfant devraient bénéficier d'une attention particulière.

1.13 Inscrire les droits de l'enfant dans les plans d'étude

Recommandation: le niveau d'information et la sensibilisation aux droits de l'enfant doivent être améliorés chez les professionnels, dans le public en général et parmi les enfants. Les informations à ce sujet devraient être intégrées aux plans d'étude standard des écoles et faire partie de la formation initiale et continue des professionnels.

1.14 Centraliser les données et la recherche

Recommandation: les systèmes de collecte des données de la Confédération et des cantons doivent être remaniés et harmonisés dans le but de mettre en place un système central afin de recueillir les données concernant les enfants et les analyser. Il faudrait à cet effet utiliser des indicateurs standardisés, des données se prêtant à l'analyse et des systèmes uniformes pour identifier et recenser les cas relevant de la protection de l'enfant ainsi que les délits commis sur des enfants. Le Programme national de recherche PNR 52 devrait être poursuivi. Il pourrait entre autres livrer une appréciation de la manière dont les recommandations ont été prises en compte dans la révision effective des lois, de la politique et de la pratique.

VI. A propos de cette étude

Cette version succincte de l'étude a été remaniée et résumée en vue de la conférence «De la protection de l'enfant à un Etat de droit, défenseur actif des droits de l'enfant» organisée les 29 et 30 novembre 2010 à Zurich; elle a été également actualisée sur certains points afin d'apporter une contribution au débat national concernant les enfants vulnérables et la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant en Suisse. Cette version succincte se fonde sur l'étude lancée par UNICEF Suisse, «From child protection to a child rights state: Strengthening, protecting and encouraging by comprehensive implementation of the UN Convention on the Rights of the Child», réalisée en 2009 et 2010 par Daja Wenke. Celle-ci se fonde sur une analyse détaillée de la littérature spécialisée au niveau national et international concernant les défis à relever dans les domaines des droits de l'enfant et de la protection de l'enfant. L'analyse portait sur des études et des rapports établis par des acteurs à l'échelon fédéral, cantonal et communal, des documents publiés par des organisations non gouvernementales, des instituts de recherche et des organes universitaires, les rapports de la Confédération suisse à l'attention des organes compétents de l'ONU, en particulier au Comité des droits de l'enfant et au Comité des droits de l'homme, les informations relatives à la législation et à la politique qui peuvent être consultées sur les sites Internet officiels. Cette analyse est complétée par un certain nombre d'études de cas réalisées dans les cantons et les communes. Les exemples empruntés à la pratique servent d'illustration; ils n'ont pas la prétention d'offrir une image exhaustive de toutes les initiatives réalisées en Suisse. Les projets pris en considération sont novateurs dans la mesure où beaucoup d'entre eux ont des composantes caractéristiques d'une approche systémique des droits de l'enfant et vont au-delà du cadre structurel existant au niveau fédéral. Différentes personnes ont fourni pour cette étude des informations supplémentaires grâce à leurs observations et à leurs remarques critiques; des enfants sont également intervenus en faisant part de leur vision des choses et de leurs recommandations. Cette étude a été accompagnée par un panel d'experts – hommes et femmes – nationaux et internationaux, par des partenaires-clés du Comité suisse pour l'UNICEF et par des collaborateurs et des collaboratrices de l'UNICEF.

Ce rapport a été achevé en février 2010. Il reflète les conclusions de l'auteure et ne correspond pas nécessairement au point de vue du Comité suisse pour l'UNICEF ou d'autres partenaires associés.

VII. Liste des abréviations

AELE (EFTA) Association européenne de libre-échange	FEDPOL Office fédéral de la police	SCOCI Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet
al. alinéa	HCR/UNHCR L'agence des Nations Unies pour les réfugiés (United Nations High Commissioner for Refugees)	SCOTT Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants
CDC Conférence des gouvernements cantonaux	IICRD International Institute for Child Rights and Development (Institut international pour les droits de l'enfant et le développement)	UE Union européenne
CDE Convention des droits de l'enfant	Iv.pa. Initiative parlementaire	UNICEF Fonds des Nations unies pour l'enfance (United Nations Children's Fund)
CDIP Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique	MGF mutilation génitale féminine/ excision	
cf. confer	NU Nations Unies	
CFEJ Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse	ODM Office fédéral des migrations	
CFM Commission fédérale pour les questions de migration	OFAS Office fédéral des assurances sociales	
CFR Commission fédérale contre le racisme	OFEC Office fédéral de l'état civil	
CTIE Communauté de travail pour l'intégration des étrangers	OFFT Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie	
COFF Commission fédérale de coordination pour les questions familiales	OFJ Office fédéral de la justice	
CPEJ Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse	OFS Office fédéral de la statistique	
CSAJ Conseil suisse des activités de jeunesse	OFSP Office fédéral de la santé publique	
CSIAS Conférence suisse des institutions d'action sociale	OFSPPO Office fédéral du sport	
CTA Conférence tripartite sur les agglomérations	OMD Objectifs du Millénaire pour le développement	
	ONG organisation non gouvernementale	
DDC Direction du développement et de la coopération	PIDCP Pacte international relatif aux droits civils et politiques	
DFAE Département fédéral des affaires étrangères	PIDESC Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	
DFE Département fédéral de l'économie	PMM Commissariat pédophilie, traite d'êtres humains, trafic de migrants	
DFI Département fédéral de l'intérieur	PNR52 Programme national de recherche 52 quant à l'enfance, la jeunesse, et les relations entre générations dans une société en mutation	
DFJP Département fédéral de justice et police	Réseau suisse des droits de l'enfant: coalition réunissant une quarantaine de ONG Suisses	
ECPAT End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes (l'Association Suisse pour la Protection de l'Enfant)	resp. respectivement	
Ed. Editeur		

VIII. Références bibliographiques

Alliance pour les droits des enfants migrants, 2ème Colloque national: La prise en charge des mineurs non accompagnés: le rôle du tuteur et de la personne de confiance, 29 Octobre 2007, Download: [http://tdh.ch/website/doc_dnld.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/tdh_2em_colloque_national_prise_en_charge_mna_291007_rapport_fr_dt.pdf](http://tdh.ch/website/doc_dnld.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/tdh_2em_colloque_national_prise_en_charge_mna_291007_rapport_fr_dt.pdf)

Alwang Jeffrey/Siegel Paul B/Jorgensen Steel L., Vulnerability: A View from Different Disciplines, The World Bank (Hrsg.), Social Protection Discussion Paper No. 0115. 2001. Download: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/01/17/000094946_01120804004787/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Arbeitsgruppe Rahmengesetz, Schweizer Kinder- und Jugendmanifest 2006: Damit Kinder und Jugendliche die Gesellschaft von Heute und Morgen mitgestalten können, Manifest für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz und für ein Rahmengesetz, Bern 2006, Download: http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest_rage_kinderjugendpolitik_d_u.pdf

Bildungsdirektion Kanton Zürich/Amt für Jugend- und Berufsberatung, Projektstelle Kindeswohl/Kinderrechte, Tätigkeitsbericht 2008, Zürich 2008, Download: http://www.ajb.zh.ch/files/page/Projekte/kindeswohl_kinderrechte/Taetigkeitsbericht_2008.pdf

Bildungsdirektion Kanton Zürich/Amt für Jugend- und Berufsberatung, Projektstelle Kindeswohl/Kinderrechte, Zürich 2008, Download: http://www.ajb.zh.ch/files/page/Projekte/Kindeswohl/Kinderrechte/KindeswohlKinderrechte_080729.pdf

Bonoli Giuliano/Sabine Wichmann, Probleme und Erwartungen der Kantone, in: Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.): Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008. 77–97.

Buchmann Kathrin/Kohler Silvana, Nothilfe im Asylbereich: Einzelschicksale und Überblick über die kantonale Praxis, Bern 2006. Download: <http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/nothilfe/nothilfe-im-asylbereich-einzelschicksale-und-ueberblick-ueber-die-kantonale-praxis>

Bundesamt für Justiz, Beurkundung der Geburt eines Kindes ausländischer Eltern, deren Daten im Personenstandsregister nicht abrufbar sind, Kreisschreiben EAZW. Nr. 20.08.10.01, 1. Oktober 2008, Download: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/eazw/weisungen/kreisschreiben_maerz07.Par.0031.File.dat/20-08-10-01-d.pdf

Bundesamt für Justiz, Menschenhandel in der Schweiz: Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, Bern 2001, Download: <http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/gesetzgebung/menschenhandel.Par.0007.File.tmp/bermenschenhandel-d.pdf>

Bundesamt für Migration, Bericht Integrationsmassnahmen: Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007, Bern-Wabern 2007, Download: <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0009.File.tmp/070630-ber-integrationsmassnahmen-d.pdf>

Bundesamt für Migration, Integration, Newsletter No. 3., July 2009, Download: <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/newsletters/integration/2009.Par.0007.File.tmp/integration-3-2009-d.pdf>

Bundesamt für Sozialversicherungen, Faktenblatt: 10 Jahre Uno-Kinderrechtskonvention in der Schweiz, 2007 Rück- und Ausblick, Bern 2007, Download: http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,Inp6i0NTU042i2Z6In1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDd4R2gGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--.pdf

Bundesamt für Sozialversicherungen, Faktenblatt Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz, Bern 2008, Download: http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=de

Bundesamt für Sozialversicherungen, Gewalt gegen Kinder: Konzept für eine umfassende Prävention, Familie und Gesellschaft, Sonderreihe des Bulletins Familienfragen, Bern 2005, Download: http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00066/index.html?lang=de#sprungmarke0_23

Bundesamt für Sozialversicherungen, Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008, Download: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12884.pdf>

Bundesamt für Sozialversicherungen, Soziale Sicherheit CHSS 4/2007, Download: <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00096/01577/01728/index.html?lang=de>

Bundesamt für Sozialversicherungen, Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001, August 2008, Download: http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=de

Büchel Dominik, Das Jugendförderungsgesetz sowie die horizontale Koordination auf Bundesebene, in: Bundesamt für Sozialversicherungen: Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008, 100–118.

Bryner, Angela, Projektbeschreibung: Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung im Kanton Basel-Stadt, In Partnerschaft mit den Kantonen Basel-Landschaft, Solothurn, Zürich und dem Bundesamt für Migration, Basel 2008, Download: http://www.welcome-to-basel.bs.ch/integrationsvereinbarungen_projektbeschreibung.pdf

Canton de Vaud, Exposé des motifs et projet de loi sur la promotion de l'enfance et de la jeunesse (LPEJ), undatiert, Download: http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/spj/fichiers_pdf/LPEJ_Expose_des_motifs_2009.pdf

Caritas Schweiz, Armut halbieren: Fakten und Hintergrundinformationen, Ein Argumentarium zur Erklärung der Caritas zur Bekämpfung der Armut in der reichen Schweiz, Luzern 2010, Download: http://www.armut-halbieren.ch/media_features/_armut_dl/Argumentarium_deutsch.pdf

Caritas Schweiz, Integrationstest, undatiert, <http://www.integrations-test.ch/p85000006.html>, besucht am 24. Januar 2010. Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Switzerland, CRC/C/15/Add.182, 7 June 2002, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/f6422f8284d85221c1256bd6004b67fb?Open-document](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/f6422f8284d85221c1256bd6004b67fb?Open-document)

Committee on the Rights of the Child, Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 8, Paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict, Initial Reports of States Parties due in 2004, Switzerland, CRC/C/OPAC/CHE/1, Juli 2005, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/c1782e2bbe9ee487c125708c004d2055?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/c1782e2bbe9ee487c125708c004d2055?Opendocument)

Committee on the Rights of the Child, Forty-third Session, Day of General Discussion on the Right of the Child to be Heard, Unedited Version, 29 September 2006, Download: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final_Recommendations_after_DGD.doc

Committee on the Rights of the Child, General Comment No.3, HIV/AIDS and the Rights of the Child, CRC/GC/2003/3., 17 March 2003, Download:

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/309e8c3807aa8cb7c1256d2d0038caaa?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/309e8c3807aa8cb7c1256d2d0038caaa?Opendocument)

Committee on the Rights of the Child, General Comment No.5, General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5, 3 October 2003, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3bba808e47bf25a8c1256db400308b9e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3bba808e47bf25a8c1256db400308b9e?Opendocument)

Committee on the Rights of the Child, General Comment No.6, Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, CRC/GC/2005/6, 1 September 2005, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2005.6.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2005.6.En?OpenDocument)

Committee on the Rights of the Child, General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States Parties under article 44, paragraph 1(a), of the Convention. CRC/C/5, 30 October 1991, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CRC.C.5.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.C.5.En?Opendocument)

Committee on the Rights of the Child, Report on the eighteenth session, Sessional / Annual Report of Committee, 27 July 1998. CRC/C/79, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/a505a81ff8dcdf89802566d6003b6298?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/a505a81ff8dcdf89802566d6003b6298?Opendocument)

Committee on the Rights of the Child, Thirtieth Session, Summary Record of the 791st Meeting, Consideration of Reports of States Parties, Initial Report of Switzerland, CRC/C/SR.791, 3 June 2002, Download: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/4bc18989e659aec3c1256bd0002b4284?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/4bc18989e659aec3c1256bd0002b4284?Opendocument)

Council of Europe Commissioner for Human Rights, The Human Rights of Irregular Migrants in Europe, CommDH/IssuePaper(2007)1, 17 December 2007, Download: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1237553&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLog-ged=FFC679>

Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1509 (2006), Human Rights of Irregular Migrants, 27 June 2006, Download: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1509.htm>

Council of the European Union, Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Brussels 2003, Download: <http://eur-lex.europa.eu/LexUri-Serv/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:EN:NOT>

Cottier Michelle, Partizipation von Kindern im Verfahren, Ein rechtlicher und empirischer Vergleich von Jugendstraf- und Kindes-schutzverfahren, in: Die Praxis des Familienrechts, FamPra.ch 4/2006, 823–844.

Cottier Michelle, Zivilrechtlicher Kinderschutz und Prävention von genitaler Mädchenbeschneidung in der Schweiz, Schweizerisches Komitee für UNICEF (Hrsg.), Zürich 2008.

Cottier Michelle, Swiss Local Child Protection and the Challenges of Immigration, University of Basel, Basel 2001, Download: <http://www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/memoires/cottier-memoir.pdf>

Dahinden Janine, Offene Jugendarbeit und soziokulturelle Animation, Bestandsaufnahme und Perspektiven der Arbeit mit Migrationsjugendlichen, in: Eidgenössische Kommission für Jugendfragen, Stärken wahrnehmen – Stärken nutzen, Perspektiven für eine kinder- und jugendgerechte Integrationspolitik, Bern 2003, 62–70.

Dahinden Janine/Neubauer Anna/Zottos Eléonore, Offene Jugendarbeit und soziokulturelle Animation, Bestandsaufnahme und Perspektiven der Arbeit mit Migrationsjugendlichen, zu Handen der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen, Neuchâtel 2002, Download: <http://www.edi.admin.ch/shop/00019/00081/index.html?lang=de>

Dahinden Janine/Stans Fabienne, Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz, Swiss Forum for Migration and Population Studies, SFM-Studien 48, Neuchâtel 2006, Download: http://doc.rero.ch/lm.php?url=1000,44,4,20071009144440-FW/s_48.pdf

Dercon Stefan, Assessing Vulnerability to Poverty, Oxford University 2001, Download: <http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/assessing%20vulnerability.pdf>

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 00.3469 Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Eingereicht von Nationalrat Janiak Claude am 27. September 2000. Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20003469

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 04.3791 – Gesetz gegen die rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt, Eingereicht von Grüne Fraktion, 17. Dezember 2004, Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20043791

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 07.422 – Parlamentarische Initiative, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Eingereicht von Paul Rechsteiner, 23 März 2007, Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20070422

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 08.3616 – Jugendlichen ohne gesetzlichen Status eine Berufslehre ermöglichen, Eingereicht von Nationalrat Luc Barthassat, 2. Oktober 2008, Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083616

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 08.3824 Prostitution von Minderjährigen. Eine Rechtslücke, die geschlossen werden muss. Eingereicht von Nationalrat Barthassat, Luc am 16. Dezember 2008. Download: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083824

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 08.3835 – Legalisierung der Situation von jugendlichen sans papiers mit Schulausbildung in der Schweiz, Eingereicht von Nationalrat Christian van Singer, 16. Dezember 2008, Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083835

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Motion 09.4236 – Einhaltung der Kinderrechtskonvention bei Kindern ohne Rechtsstatus, Eingereicht von Nationalrat Antonio Hodgers, 11. Dezember 2009, Download: http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20094236

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Geschäftsdatenbank, Pa.lv. 01.461n eingereicht von Müller-Hemmi. Eidgenössische Kommission für Menschenrechte. Antrag auf Fristverlängerung. Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 7. Mai 2009. Download: http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2001/d_bericht_n_k11_0_20010461_0_20090507.htm

ECPAT International, Rapport Global de Suivi de la mise en œuvre des actions de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, Bangkok 2006, Download: http://www.ecpat.net/A4A_2005/PDF/Europe/Global_Monitoring_Report-SWITZERLAND.pdf

Eidgenössisches Departement des Innern, Überlegungen und Vorschläge zu einer schweizerischen Jugendpolitik, Bericht der Studiengruppe des Eidgenössischen Departements des Innern für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik vom 16. Juli 1973, Bern 1973.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Jung und arm, das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen, Bern 2007, Download: http://www.ekkj.admin.ch/c_data/d_07_rap_Armut.pdf

Eidgenössische Kommission für Jugendfragen, Stärken wahrnehmen – Stärken nutzen, Perspektiven für eine kinder- und jugendgerechte Integrationspolitik, Bern 2003, Download: http://www.ekkj.admin.ch/c_data/d_03_rap_Integration.pdf

Eidgenössische Kommission für Jugendfragen, Verantwortung tragen – Verantwortung teilen, Ideen und Grundsätze zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen, Bern 2001, Download: http://www.ekkj.admin.ch/c_data/d_01_rap_Partizipation.pdf

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Mehrfachdiskriminierung, TANGRAM 23, Bulletin der EKR. Bern, Juni 2009, Download: <http://www.ekr.admin.ch/shop/00008/00069/index.html?lang=de>

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Strukturelle Diskriminierung, TANGRAM 24, Bulletin der EKR. Bern, November 2009, Download: <http://www.ekr.admin.ch/shop/00008/00072/index.html?lang=de>

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Pilotversuch für ein Kompetenzzentrum zu Gunsten von Dienstleistungen im Menschenrechtsbereich, Bern 2009, Download: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msgid=27834>

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Migration, Direktionsbereich Asylverfahren, Unbegleitete minderjährige Asylbewerber in der Schweiz (UMA), Vergleichstabelle für die Jahre 2007, 2008 und 2009, 7. Januar 2010, Download: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/migration/statistik/asylstatistik/statistiken_uma.Par.0007.File.tmp/uma-2009-d.pdf

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Polizei, Polizeiliche Kriminalstatistik, Schweizerische Betäubungsmittelstatistik 2008, Publikation des Bundesamtes für Polizei, Bern 2009, Download: http://www.fedpol.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/statistik/kriminalitaet.Par.0012.File.tmp/PKS_08_d.pdf

Engle Patrice L./Castle Sarah/Menon Purnima, Child Development: Vulnerability and Resilience, International Food Policy Research Institute, FCND Discussion Paper No. 12., Washington 1996, Download: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/dp12.pdf>

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Bericht zum Frühbereich Basel-Stadt: Gesamtkonzept und Massnahmenplan, Erarbeitet von der interdepartementalen Arbeitsgruppe Frühbereich, Basel 2008.

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Rahmenkonzept Zentrum für Früherziehung, Basel März 2009, Download: <http://www.ed-bs.ch/jfs/jfa/zff/ZFF%20Rahmenkonzept.pdf>

European Commission, Tackling Multiple Discrimination: Practices, Policies and Laws, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.4. 2007, Download: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2026&langId=en>

Facchinetti Thomas, In weitem Sinne Bürgerin und Bürger sein, Die Integrationspolitik des Kantons Neuenburg, in: Eidgenössische Kommission für Jugendfragen: Stärken wahrnehmen – Stärken nutzen, Perspektiven für eine kinder- und jugendgerechte Integrationspolitik, Bern 2003, 40–45.

Fatke Reinhard/Niklowitz, Matthias, Den Kindern eine Stimme geben, Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz, Pädagogisches Institut der Universität Zürich, unter Mitarbeit von

Jürg Schwarz und Elena Sultanian, im Auftrag des Schweizerischen Komitees für UNICEF, Zürich 2003.

Fibbi Rosita/Wanner Philippe, Children in Immigrant Families in Switzerland: On a Path Between Discrimination and Integration, UNICEF Innocenti Research Centre, Innocenti Working Paper IWP-2009-17, Special Series on Children in Immigrant Families in Affluent Societies, Florenz 2009, Download: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2009_17.pdf

Förderverein Menschenrechtsinstitution, Statements für eine Menschenrechtsinstitution in der Schweiz, Download: http://www.foerderverein-mri.ch/content.php?lang=1&re0=1&p=tbl_1_40, besucht am 22. September 2009.

Förderverein Menschenrechtsinstitution, Medienmitteilung: Ein erster Schritt in Richtung schweizerische Menschenrechtsinstitution, Bern 1. Juli 2009, Download: http://www.foerderverein-mri.ch/c_data/2009_07_01_MM_d.pdf, besucht am 22. September 2009.

Frossard Stanislas, Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen, Cahier IDHEAP 2002a/2003, Chavannes-près-Rennes 2003.

Gattiker Mario, Neue Perspektiven für ausländische Kinder und Jugendliche: Integrationspolitik des Bundes, in: Eidgenössische Kommission für Jugendfragen: Stärken wahrnehmen – Stärken nutzen, Perspektiven für eine kinder- und jugendgerechte Integrationspolitik, Bern 2003, 40–45.

Gfs.bern, Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Bern 2005, Download: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/laenderinformationen/forschung/studie-sans-papiers-d.pdf>

Göksu Tarkan, Die zivilstandsregisterrechtliche Behandlung von Kindern papier- oder wohnsitzloser Eltern, Gutachten zuhanden von Demokratische Juristinnen und Juristen in der Schweiz, Sektion Bern, sowie pro juventute, Dietisberg 2007, Download: http://www.pro-juventute.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_pro_Juventute/Unterlagen_Download/Gutachten_Registrierung/Gutachten_Registrierung_Geburten_Kinder_auslaendischer_Eltern.pdf

Hague Conference on Private International Law, Outline: The Hague Convention of 1996 on the International Protection of Children, 2008, Download: <http://www.hchh.net/upload/outline34e.pdf>

Haller Dieter, Familienbericht für die Stadt Bern, Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern, Jugendamt (Hrsg.), Berner Fachhochschule, Fachbereich für Soziale Arbeit. Bern 2008, Download: http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/jga/familienbericht_24092008_72dpi.pdf

Human Rights Committee, General Comment No. 31 [80]: Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004, Download: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/58f5d4646e861359c1256ff600533f5f?Opendocument>

Humanrights/MERS, NGO Bericht zum dritten periodischen Bericht der Schweizer Regierung an den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen betreffend Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR). Bern, September 2009. Download: http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/091019_ngo_bericht_pakt_II_anhaenge.pdf

International Commission of Jurists Section Switzerland, Schaffung einer Menschenrechtsinstitution für die Schweiz, Stellungnahme vom 30. Juni 2008, Download: <http://www.icj-ch.org/deutsch/documents/StellungnahmeICJ-CHzu NMRI.pdf>

Info – Informationsstelle für Jugendfragen, Konzept für eine kindergerechte Stadt: Situationsanalyse, Leitsätze und Massnahmen, erfasst im Auftrag des Gemeinderates der Stadt Bern von der Arbeitsgruppe für eine kindergerechte Stadt, Bern Juni 1999, Download: http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoeliches/kinder/kinderbuero/kinderbuero/kinderkonzept_1999_PDF1.pdf

Institut International des Droits de l'Enfant/Terre des Hommes, La situation des mineurs non-accompagnés en Suisse, Aimé Wata en collaboration avec la Fondation suisse du Service Social International et l'Institut Universitaire Kurt Bösch, Lausanne/Sion 2003, Download: [http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/la_situation_des_mna_en_suisse_2003_fr.pdf](http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/la_situation_des_mna_en_suisse_2003_fr.pdf)

International Institute for Child Rights and Development, A Developmental Child Rights Approach, 2007.

International Labour Organisation, Helping Hands or Shackled Lives? Understanding Child Domestic Labour and Responses to It, International Programme for the Elimination of Child Labour, Geneva 2004, Download: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/kd00098.pdf

International Organisation for Migration/Federal Office for Migration, The Berne Initiative: International Agenda for Migration Management: Common Understandings and Effective Practices for a Planned, Balanced, and Comprehensive Approach to the Management of Migration, Bern 2005, Download: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/maimsite/published_docs/books/IAMM.pdf

Inter-Parliamentary Union/United Nations Children's Fund, Child Protection: A Handbook for Parliamentarians, Handbook for Parliamentarians No. 7, 2004, Download: http://www.unicef.org/publications/index_21134.html

Isler Necmettin, Kindesschutzmassnahmen für MNA in der Innerschweiz, in: Alliance pour les droits des enfants migrants, 2ème Colloque national, La prise en charge des mineurs non accompagnés: le rôle du tuteur et de la personne de confiance, 29 Octobre 2007, 38–45.

Joffre Naya/Volz Anna, De l'importance de diffuser et faire connaître la Convention relative aux droits de l'enfant et son contenu en Suisse, Analyse basée sur les résultats d'une enquête menée auprès de 3'200 participants, Terre des hommes – aide à l'enfance, Secteur Jeunesse, Lausanne 2007, Download: [http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/suisse_rapport_DDE_tdh_fr_260307.pdf](http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/suisse_rapport_DDE_tdh_fr_260307.pdf)

Jugendsession Herbst, Resultate der Plenarversammlung, 01 – Für höhere Gefängnisstrafen bei sexuellen Handlungen mit Kindern, Petition, 6. September 2008, Download: <http://www.jugend-session.ch/resultaten/jugend-session-herbst/>, besucht am 24. Mai 2008.

Jugendsession Sommer, Resultate der Plenarversammlung, 01 – Antidiskriminierungsgesetz, Petition, 17. Mai 2008, Download: <http://www.jugend-session.ch/resultaten/jugend-session-sommer/>, besucht am 24 Mai 2008.

Jurt Luzia, Minderjährige Hausangestellte in der Schweiz, Eine Untersuchung im Auftrag von Terre des Hommes Schweiz, Oktober 2004, Download: http://www.fhnw.ch/sozialearbeit/iip/forschung-und-entwicklung/abgeschlossene-projekte-1/de/forschung-und-entwicklung/abgeschlossene-projekte-1/ergebnisse_minderjaehrige_hausangestellte.pdf

Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt, Eine Vergleichsstudie der Jahre 1999 und 2004 in vier ausgewählten Quartieren (Band 2), Watzek Dörte/Bucher Nathalie/Hänggi Yves/Schoebi Dominik/Perrez Meinrad, Basel 2005, Download: <http://www.ed-bs.ch/jfs/jff/aktuelles>

Kabeer Naila, Safety Nets and Opportunity Ladders: Addressing Vulnerability and Enhancing Productivity in South Asia, Overseas Development Institute, Working Paper 159, 2002, Download: <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=2013&title=safety-nets-opportunity-ladders-addressing-vulnerability-enhancing-productivity-south-asia>

Kanton St. Gallen, Kindesschutz im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2006, Download: http://www.soziales.sg.ch/home/kinder_und_jugendliche/kinder_und_jugendschutz/kinderschutz_.Par.0021.DownloadListPar.0022.File.tmp/RRB%20Kinder-%20und%20Jugend-schutz%20Konzept.pdf

Kanton St. Gallen, Kindesschutz im Kanton St. Gallen, Bericht der Projektgruppe Kinder- und Jugendschutz, St. Gallen 2006, Download: http://www.soziales.sg.ch/home/kinder_und_jugendliche/kinder_und_jugendschutz/kinderschutz_.Par.0021.DownloadList-Par.0021.File.tmp/RRB%20Kinder-%20und%20Jugendschutz%20Bericht.pdf

Kanton St. Gallen, Konzept Kinderschutz im Kanton St. Gallen, von der Regierung genehmigt am 3. November 2009, St. Gallen November 2009, Download: http://www.soziales.sg.ch/home/kinder_und_jugendliche/kinder_und_jugendschutz/kinderschutz_.Par.0021.DownloadListPar.0027.File.tmp/Konzept%20Kinderschutz%202009,%203.%20November%202009.pdf

Kanton St. Gallen, Pilotphase Umsetzung des Konzepts Kinderschutz im Kanton St. Gallen, Schlussbericht der Arbeitsgruppe Kinderschutz vom September 2009, St. Gallen September 2009, Download: http://www.soziales.sg.ch/home/kinder_und_jugendliche/kinder_und_jugendschutz/kinderschutz_.Par.0021.DownloadListPar.0026.File.tmp/Schlussbericht,%208.%20September%202009.pdf

Kanton St. Gallen, Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Kinderschutz zur Umsetzung des Konzeptes Kinderschutz im Kanton St. Gallen, St. Gallen Mai 2008, Download: http://www.soziales.sg.ch/home/kinder_und_jugendliche/kinder_und_jugendschutz/kinderschutz_.Par.0021.DownloadListPar.0023.File.tmp/2008-05-28%20Zwischenbericht%20AG%20Kinderschutz.pdf

Kinderparlament Bern, Geschäftsordnung des Kinderparlaments der Stadt Bern, Bern März 2005, Download: http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoeliches/kinder/kinderbuero/kipa_berichte/das_macht_ratsbuero

Kinderschutz Schweiz, Kinderschutz 2020: Das Nationale Kinderschutzprogramm für die Schweiz, Erster Zwischenbericht Phase II – Detailkonzept, 26. September 2008.

Kommission für Kinderschutz Kanton Zürich, Leitfaden zur Standardisierung des Verfahrens in Fällen von Kindesmisshandlung, Vierte vollständig überarbeitete Auflage, Zürich 2004.

Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF), Statuten vom 22. Oktober 2003 (und Zirkulationsbeschluss KKJF vom 18. Dezember 2003), Download: <http://edudoc.ch/record/2004/files/2-4-9d.pdf?ln=en&version=1>

Konferenz der Kantonalen Sozialdirektoren, Situation und Schutz der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz: Kurzbericht zur Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsfragen (SFM), 2007, Download: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Opferhilfe/2007_Bericht_Menschenhandel_d.pdf

Konferenz der Kantonalen Vormundschaftsbehörden, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde (Analyse und Modellvorschläge), Empfehlungen, Luzern, 2007, Download: http://www.djs.tg.ch/documents/fachbehoerde_empfehlungen_vbk_071207.pdf

Konferenz der Kantonsregierungen, Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik, Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009, Bern 2009, Download: <http://www.tak-cta.ch/themen/auslander-und-integrationspolitik/ausblick/menu-id-54.html>

Konferenz der Kantonsregierungen, Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik, Dokumentation, Anhang zum Bericht zuhanden der TAK vom 29. Juni 2009, Bern 2009, Download: <http://www.tak-cta.ch/themen/auslander-und-integrationspolitik/ausblick/menu-id-54.html>

Landgren Karin, The Protective Environment: Development Support for Child Protection, Human Rights Quarterly, Volume 27, Number 1/2005, The Johns Hopkins University Press, 2005, 214-248.

Lanfranchi Andrea, Kinder aus Kriegsgebieten in europäischen Einwanderungsländern: Trauma, Flucht, Schule und Therapie, in: Systeme – Interdisziplinäre Zeitschrift für systemtheoretisch orientierte Forschung und Praxis in den Humanwissenschaften, 20 (1) 2006, 82-102. Download: <http://ausbildungsinstitut.ch/de/images/berctoldpdf/kriegskindsysteme.pdf>

Langenberger Muriel, Macht die Schweiz ihre Hausaufgaben?, in: Bundesamt für Sozialversicherungen – Soziale Sicherheit CHSS 4/2007, 186–188.

Langenberger Muriel, Präsentation der Allianz in: Alliance pour les droits des enfants migrants, 2ème Colloque national, La prise en charge des mineurs non accompagnés: le rôle du tuteur et de la personne de confiance, 29. Oktober 2007, 9–17.

Lansdown Gerison, Can You Hear Me – The Right of Young Children to Participate in Decisions Affecting Them, Working Papers in Early Childhood Development, Working Paper 36, Bernard van Leer Foundation, The Hague 2005, Download: http://www.bernardvanleer.org/publications/publications_results?SearchableText=B-WOP-036&submit=Search

Leitungsgruppe des NFP52 (eds.), Impulse für eine politische Agenda aus dem Nationalen Forschungsprogramm Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen (NFP 52), Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung, Bern Juni 2007.

Lüscher Kurt, Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008, 9–28.

Luthar Suniya S./Cicchetti Dante/Becker Bronwyn, The Construct of Resilience – A Critical Evaluation and Guidelines for Future Work, in: Child Development, Volume 71, No. 3, May-June 2000, 543–562, Download: <http://www.cds.unc.edu/CCHD/F2004/luthar,%20suniya,%20the%20construct%20of%20resilience.pdf>

Marugg Michael, Die juristische Bedeutung der Kinderrechte, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Soziale Sicherheit CHSS 4/2007, 189–192.

Marugg Michael, Symbol oder Motor? Spuren der Kinderrechtskonvention im Recht der Schweiz, pro juventute, 2007, Download: http://www.pro-juventute.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_pro_Juventute/Politisches_Engagement/Kinderrechte/pro_juventute_Artikel_Wirkungen_KRK.pdf

Mealli F./Pudney S./Rosati F.C., Understanding Children's Work, Measuring the vulnerability of children in developing countries: an application to Guatemala, Understanding Children's Work Project Working Paper Series, 2004, Download: http://www.ucw-project.org/pdf/publications/standard_vulnerability_Guatemala.pdf

Moret Joëlle/Efionayi-Mäder Denise/Stants Fabienne, Menschenhandel in der Schweiz: Opferschutz und Alltagsrealität, Swiss Forum for Migration and Population Studies, SFM Studien 52D, 2007, Download: http://doc.rero.ch/lm.php?url=1000,44,4,20071106160314-LG/s_52d.pdf

Moret Joëlle/Fibbi Rosita, Kinder mit Migrationshintergrund im Frühbereich und in der obligatorischen Schule – Wie können die Eltern partizipieren?, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Kommission Bildung und Migration (KBM) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Neuenburg 2008, Download: http://www.unifr.ch/pedg/fbbe/ws_zusatz2_edelmann.pdf

Müller Elsbeth, Die Bedeutung der nichtstaatlichen Arbeit bei der Verwirklichung der Kinderrechte in der Schweiz, in: Die Praxis des Familienrechts, FamPra.ch 3/2008, 506–522.

Müller Elsbeth, Zu viele Risiken für verletzte Kinder, in: Die Risiken internationaler Adoption, Magazin der UNICEF Schweiz, 3/2000, Zürich 2000, 12-17. Download: http://assets.unicef.ch/downloads/Magazin_0003_Adoption_1.pdf

Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Ein universitäres Kompetenzzentrum für Menschenrechte, wo bleiben die Kinderrechte?, Lausanne 1. Juli 2009, Download: <http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/de/medienmitteilung/2009/07/ein-universitaeres-kompetenzzentrum-fuer-menschenrechte-wo-bleiben-die-kind, besucht am 22. September 2009>.

Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Zweiter NGO-Bericht an den Ausschuss für die Rechte des Kindes, Lausanne 2009, Download: http://www.netzwerk-kinderrechte.ch/de/webfm_send/172

Netzwerk Kinderrechte Schweiz, Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der Konvention über die Rechte des Kindes seit dem ersten Staatenbericht der Schweiz im Jahre 2000, Stand 5. April 2006, Download: http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/060425_Zwischenbericht_Umsetzung_KRK.pdf

Netzwerk Solidarität mit illegalisierten Frauen, Illegal unentbehrlich, Hausangestellte ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Region Zürich, Zürich 1999. Download: <http://www.fiz-info.ch/dt/publikationen/illegal.deutsch.pdf>

Niggli M.A./Berkemeier Anne, Zur Frage der Strafbarkeit weiblicher Genitalverstümmelung gemäss den Typen I und IV, Rechtsgutachten, Schweizerisches Komitee für UNICEF, Zürich 2007.

Norton, Andy/Tim Conway/Mick Foster, Social Protection Concepts and Approaches, Implications for Policy and Practice in International Development, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, Working Paper 143, London 2001, Download: <http://www.odi.org.uk/resources/download/2178.pdf>

Perrin Pierre-Yves/Bouverat Jean-Marie, Die Bedeutung der Kinderrechte in der Schweiz, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Soziale Sicherheit CHSS 4/2007, 174–179.

Pinheiro Paulo Sérgio, World Report on Violence Against Children, Published by the United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, Genf 2006, Download: <http://www.violencestudy.org/r229>

Ravnbøl Camilla Ida, Intersectional Discrimination against Children addressed from a Perspective on the Inclusion of Romani Children in Rights-based Programming on Child Trafficking, UNICEF Innocenti Research Centre, Innocenti Working Paper, Florence 2008.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Sprachförderung für Dreijährige, Projekt: Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten, Änderung des Schulgesetzes (SG 410.100) und des Tagesbetreuungsgesetzes (SG 815.100), 09.0409.01, 25. März 2009, Download: <http://edudoc.ch/record/31816/files/000000422530.pdf>

Sabates-Wheeler Rachel/Waite Myrtha, Migration and Social Protection, A Concept Paper, The Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Institute of Development Studies, University of Sussex, Working Paper T2, Sussex 2003, Download: <http://www.issa.int/aiss/content/download/39544/772256/file/2sabates-wheeler.pdf>

Santos Pais Marta, Presentation of the UNICEF Innocenti Research Centre Publication «Law Reform and the Implementation of the Convention on the Rights of the Child», National Conference on Getting South Africa Ready to Implement the Children's Act, Johannesburg 27. Mai 2008, 4, Download: http://www.unicef-irc.org/homepages/files/documents/f_42.pdf

Save the Children, Child Migration and the Construction of Vulnerability, O'Connell Davidson Julia/Farrow Caitlin, 2007. Download: <http://www.crin.org/docs/Save%20the%20Children%20Sweden%2010045-child%20migration.pdf>

Save the Children, Children Speak Out – Trafficking Risk and Resilience in Southeast Europe, Regional Report, 2007, Download: http://www.childtrafficking.com/Docs/save_the_children_1007.pdf

Save the Children/United Nations High Commissioner for Refugees, Separated Children in Europe, Programme: Statement on Good Practices, Third Edition 2004, Download: http://www.savethechildren.net/separated_children/good_practice/index.html

Schaller-Peter Vreny/Bieri Annegret, Kinderschutz Kanton Zürich, Lagebericht 2008, im Auftrag der Kommission für Kinderschutz des Kantons Zürich, Hochschule Luzern, Luzern 2009.

Schmid Gerhard/Schott Markus, Artikel 67, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philipp/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A., Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Lachen 2002, 782–785.

Schultheis Franz/Perrig-Chiello Pasqualina/Egger Stephan, Kindheit und Jugend in der Schweiz, Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel, Weinheim 2008.

Schweizer Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände, Ein Rahmengesetz für die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, Dossier, Bern 2006, Download: http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/dossier_rage_d.pdf

Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren, Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS), Bern 14. Juni 2007, Download: http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf

Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates über die Adoptionen in der Schweiz, Antwort auf das Postulat Hubmann «Bericht über die Adoptionen», 1. Februar 2006, Download: http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/adoption.Par.0032.File.tmp/060201_ber-adoption-d.pdf

Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrats über die Situation der Fahrenden in der Schweiz, Teil I, Das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebende Völker: Auswirkungen einer allfälligen Ratifizierung (EVD/SECO), Bern, Oktober 2006, Download: http://www.bak.admin.ch/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00507/01414/index.html?lang=de

Schweizerischer Bundesrat, Beurkundung der Geburt ausländischer Kinder – Bericht des Bundesrates vom 6. März 2009 in Erfüllung des Postulates 06.3861 Vermot-Mangold «Kinder ohne Identität in der Schweiz» vom 20. Dezember 2006, Bern 2009, Download: <http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/eazw/dokumentation/berichte.Par.0002.File.tmp/ber-br-beurkundung-d.pdf>

Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), 06.063, 28. Juni 2006, Bundesblatt 2006, Download: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/7001.pdf>

Schweizerisches Komitee für UNICEF, Kinderfreundliche Gemeinde – Eine UNICEF Initiative für kindergerechte Lebenssituationen in der Schweiz, Zürich, undatiert.

Schweizerisches Komitee für UNICEF, Kinderhandel und die Schweiz, in Zusammenarbeit mit FIZ – Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa/Humanrights.ch/MERS/Kinderschutz Schweiz/Fachstelle ECPAT Switzerland/Schweizerische Flüchtlingshilfe/Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes/Stiftung Terre des Hommes/terre des hommes schweiz/pro juventute, Zürich 2007.

Schweizerisches Komitee für UNICEF, Kinder und Jugendliche in der Schweiz, Bericht zu ihrer Situation, Zürich 1999.

Schweizerisches Komitee für UNICEF/Marie Meierhofer Institut für das Kind/Universität Zürich, Die Anhörung des Kindes im Scheidungsverfahren, Ein Leitfaden für die Praxis mit praktischen Hilfen, Zürich undatiert, Download: <http://www.unicef.ch/de/information/publikationen/kinderrechte/anhoerungsbroschueren/index.cfm>

Schweizer NGO-Koalition, Universal Periodic Review der Schweiz, Bericht der Schweizer NGO-Koalition für die zweite UPR-Session vom 5.-16. Mai 2008, Download: http://www.lawandwomen.ch/de/02_aktivitaeten/documents/080225_UPR-Bericht_NGO-Koalition.pdf

Skinner D., Defining Orphaned and Vulnerable Children, Human Sciences Research Council, 2004, Download: <http://www.streetchildren.org.uk/reports/Defining%20Orphan%20and%20Vulnerable%20children.pdf>

Snider Leslie M., Psychosocial Vulnerability and Resilience Measures for National-Level Monitoring of Orphans and Other Vulnerable Children, Recommendations for Revision of the UNICEF Psychosocial Indicator, Report prepared for UNICEF, 2006, Download: http://www.childinfo.org/files/PsychosocialMeasures_Final06.pdf

SOS-Kinderdorf International, Quality4Children Standards for out-of-home child care in Europe – an initiative by FICE, IFCO and SOS Children's Villages, SOS-Kinderdorf International, Innsbruck 2007, Download: <http://www.quality4children.info/navigation/show.php?id=2&country=at&language=de>

Stadtrat von Bern, Reglement über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen, Bern 24. April 2003 (11. Januar 2008), Download: http://www.bern.ch/leben_in_bern/stadt/recht/dateien/144.1/Word144.1.pdf

Stadtrat von Bern, Reglement über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen, Teil Kinder /Text für Kinder, undatiert, Download: http://www.bern.ch/leben_in_bern/persoeliches/kinder/kinder-buero/kinderparlament/MWR_Version_Kinder_PDF1.pdf

Stiftung Kinderschutz Schweiz, Vorschlag für ein Nationales Kinderschutzprogramm, NKP 2010-2020, Endbericht Teil I Management Summary, Verein PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant, Bern 2009, Download: http://www.ppp-protection-enfance.ch/docs/bericht_1_de.pdf

Stiftung Kinderschutz Schweiz, Vorschlag für ein Nationales Kinderschutzprogramm, NKP 2010-2020, Endbericht Teil II Konzept, Verein PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant, Bern 2009, Download: http://www.ppp-protection-enfance.ch/docs/bericht_2_de.pdf

Terre des Hommes, Das Asyl- und Ausländerrecht verletzt die Rechte der Kinder, Ein Fachdossier von Terre des hommes – Kinderhilfe zur Abstimmung vom 24. September 2006, Download: http://www.foerderverein-mri.ch/c_data/tdh_brosch_asyl.pdf

Terre des Hommes, Disappearing, Departing, Running Away – A Surfeit of Children in Europe? Study carried out in Belgium, France, Spain and Switzerland on the disappearances of unaccompanied foreign minors placed in institutions, Lausanne 2009, Download: http://tdh-childprotection.org/component/option,com_doclib/task,showdoc/docid,900/

Terre des Hommes, La loi sur les étrangers et la loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant, Exposé analytique de la conformité des nouvelles lois fédérales avec la Convention internationale des droits de l'enfant, Marguerat Sylvie/Nguyen Minh Son/Zermatten Jean, Le Mont-sur-Lausanne 2006, Download: [http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/tdh_expose_analytique_loi_dde_2006_fr.pdf](http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/tdh_expose_analytique_loi_dde_2006_fr.pdf)

Terre des Hommes, Les mineurs non accompagnés en Suisse, Exposé du cadre légal et analyse de la situation sur le terrain, Le Mont-sur-Lausanne 2007, Download: [http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/tdh_rapport_mna_2007_fr.pdf](http://www.tdh.ch/website/doc_dnlD.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/tdh_rapport_mna_2007_fr.pdf)

Trechsel Stefan/Schlauri Regula, Weibliche Genitalverstümmelung in der Schweiz, Rechtsgutachten, Schweizerisches Komitee für UNICEF, Zürich 2004, Download: http://assets.unicef.ch/downloads/UNI_Rechtsgutachten_WGV_de.pdf

Trummer Muriel, Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende, Überblick zur Ausdehnung des Sozialhilfestopps, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern 2008, Download: <http://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/not-hilfe/nothilfe-fuer-abgewiesene-asylsuchende-ueberblick-zur-ausdehnung-des-sozialhilfestopps-dezember-2008>

Umlauf Eva, Resultate der Befragung KiPa Bern, 28. Mai 2009, Mitwirkungsmöglichkeiten für Kinder im Quartier, in der Stadt und Schule, Fachstelle SpielRaum/Kinderbüro Bern, Bern 2009.

UNICEF, Child Protection Information Sheet: What is Child Protection? 2006, Download: http://www.unicef.org/protection/files/What_is_Child_Protection.pdf

UNICEF, Child Protection Programme Strategy and Programming Progress, Hong Sawon/Bridle Richard, Bangkok 2007.

UNICEF, Enhanced Protection for Children Affected by AIDS – A companion paper to The Framework for the Protection, Care and Support of Orphans and Vulnerable Children Living in a World with HIV and AIDS, New York 2007, Download: http://www.unicef.org/publications/files/Enhanced_Protection_for_Children_Affected_by_AIDS.pdf

UNICEF, Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking, Provisional Version, September 2006, Download: http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

UNICEF, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Fully Revised Edition, Hodgkin Rachel/Newell Peter, Geneva 2002.

UNICEF, Progress for Children, A Report Card on Child Protection, Number 8, September 2009, New York 2009, Download: [http://www.unicef.org/protection/files/Progress_for_Children-No.8_EN_081309\(1\).pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Progress_for_Children-No.8_EN_081309(1).pdf)

UNICEF, Summary of Highlights: UNICEF Global Child Protection Systems Mapping Workshop, Bucharest 2008, Download: http://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/global_child_protection_workshop.pdf

UNICEF Innocenti Research Centre, Changing a Harmful Social Convention, Female Genital Mutilation/Cutting, Innocenti Digest, Florence 2005, Download: <http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/Lunga.sql?ProductID=396>

UNICEF Innocenti Research Centre, Child Domestic Work, Innocenti Digest, Florence 1999, Download: <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest5e.pdf>

UNICEF Innocenti Research Centre, Child Poverty in Rich Countries, Innocenti Report Card No. 6, Florence 2005, Download: <http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/Lunga.sql?ProductID=371>

UNICEF Innocenti Research Centre, Child Trafficking in Europe – A Broad Vision to Put Children First, Innocenti Insight, Florence 2008, Download: <http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/Lunga.sql?ProductID=498>

UNICEF Innocenti Research Centre, Law Reform and Implementation of the Convention on the Rights of the Child, Florence 2007, Download: http://www.unicef-irc.org/article.php?id_article=87

UNICEF Innocenti Research Centre, The Child Care Transition, A League Table of Early Childhood Education and Care in Economically Advanced Countries, Innocenti Report Card No. 8, Florence 2008, Download: <http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/Lunga.sql?ProductID=507>

UNICEF Innocenti Research Centre/Save the Children, The Evolving Capacities of the Child, Innocenti Insight, Gerison Lansdown, Florence 2005, Download: http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/title_down.sql?Title=evolving+capacities

United Nations Economic and Social Council, Guidelines on Justice Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, Economic and Social Council Resolution 2005/20, 22. Juli 2005, Download: <http://www.un.org/docs/ecosoc/documents/2005/resolutions/Resolution%202005-20.pdf>

United Nations Economic and Social Council, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, E/2002/68/ Add.1.20. Mai 2002, Download: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.2002.68.Add.1.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.2002.68.Add.1.En?OpenDocument)

United Nations Economic and Social Council, UNICEF Child Protection Strategy, E/ICEF/2008/5/Rev.1, 20. Mai 2008, Download: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/348/56/PDF/N0834856.pdf?OpenElement>

United Nations General Assembly, Report of the independent expert for the United Nations study on violence against children, A/61/299, 29. August 2006, Download: <http://www.violencestudy.org/IMG/pdf/English.pdf>

United Nations General Assembly, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF 157/23, 12 Juli 1993, Download: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, Geneva 2008, 9; 23, Download: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=48480c342&page=search>

Universität Zürich Pädagogisches Institut, Kinder und Jugendliche auf der Strasse? Pilotstudie in der Stadt Zürich, Jugendseelsorge Zürich – Katholische Arbeitsstelle für Jugendarbeit und Jugendberatung im Kanton Zürich, 2004, Download: <http://www.ife.uzh.ch/publications/StudieStrassenKinderJugend.pdf>

Verein PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant, Aktueller Stand der Überlegungen für ein Nationales Kinderschuttsprogramm, November 2009, Download: http://www.ppp-protection-enfance.ch/docs/stand_de.pdf

Voll Peter, Wenn Kinder mit Behörden gross werden – Probleme und Prozesse im zivilrechtlichen Kinderschutz, in: Soziale Sicherheit CHSS 5/2006, 242-248, Download: <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00096/00115/00575/index.html?lang=de>

Vollmer Thomas, Partizipation von Kindern und Jugendlichen, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008, 119–148.

Volz Anna/Joffre Naya, De l'importance de diffuser et faire connaître la Convention relative aux droits de l'enfant et son contenu en Suisse, Analyse basée sur les résultats d'une enquête menée auprès de 3'200 participants, Terre des hommes – aide à l'enfance, Secteur Jeunesse, 2007, Download: [http://www.tdh.ch/website/doc_dnl.d.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/\\$FILE/suisse_rapport_DDE_tdh_fr_260307.pdf](http://www.tdh.ch/website/doc_dnl.d.nsf/bf25ab0f47ba5dd785256499006b15a4/2e2268234b23eb1fc12571e300458c7a/$FILE/suisse_rapport_DDE_tdh_fr_260307.pdf)

Wytenbach Judith, Rechtliche Rahmenbedingungen und Lücken im Bereich der Schweizer Kinder- und Jugendpolitik, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, April 2008, 29–76.

Zatti Kathrin Barbara, Interdisziplinäre Gratwanderung – Das Kindeswohl als eine der grossen Herausforderungen unserer Zeit, in: Netz, Zeitschrift für das Pflegekinderwesen, No. 3, Kindeswohl: Was brauchen, was wollen unsere Kinder, 2002, 4–7.

Zatti Kathrin Barbara, Zu früh, zu spät, zu viel, zu wenig – Das Kindeswohl ist ein heikler Bereich, in: Netz, Zeitschrift für das Pflegekinderwesen, No. 3, Kindeswohl: Was brauchen, was wollen unsere Kinder, 2002, 24–27.

Zimmermann Adrian, Kinder und Jugendliche kommen zu Wort: Situationsdeutungen, Forderungen und Wünsche von armutsbetroffenen Kindern und Jugendlichen, in: Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Jung und arm – das Tabu brechen, Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen, Bern 2007, 15–23.



Comité suisse pour l'UNICEF

Baumackerstrasse 24

CH-8050 Zurich

Téléphone +41 (0)44 317 22 66

Fax +41 (0)44 317 22 77

www.unicef.ch

Compte postal pour les dons: 80-7211-9



Schweiz Suisse Svizzera