

Dossier

Droits de l'enfant

Politique sociale

Le travail doit toujours être récompensé !

Prévoyance

Prestations complémentaires :

3 milliards de francs versés

Sécurité sociale

CHSS 4/2007



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Sommaire Sécurité sociale CHSS 4/2007

Editorial	169
Chronique juin/juillet 2007	170
Mosaïque	172

Dossier

Droits de l'enfant

Les droits de l'enfant sont les droits de l'homme pour les enfants	173
La signification des droits de l'enfant en Suisse (P.-Y. Perrin, J.-M. Bouverat, OFAS)	174
Droits de l'enfant: les ONG font le bilan après dix ans (Ch. Weber, Réseau suisse des droits de l'enfant)	180
La Suisse est-elle un bon élève? (M. Langenberger, Terre des hommes – aide à l'enfance)	186
Le poids juridique des droits de l'enfant (M. Marugg, pro juventute)	189
La politique de l'enfance et de la jeunesse dans une politique intégrée des générations (K. Lüscher)	193
«Commune amie des enfants» – une initiative de l'Unicef pour des conditions de vie favorables (S. Schulze, Unicef Suisse)	198
Le droit de l'enfant d'être entendu dans toute procédure l'intéressant (R. Gerber Jenni, Université de Fribourg)	201

Politique sociale

Le travail doit toujours être récompensé! (C. Knöpfel, Caritas Suisse; C. Knupfer, CSIAS; A. Balthasar, O Bieri, Interface)	206
---	-----

Famille, générations et société

Le divorce mène-t-il tout droit à l'aide sociale? (Commission fédérale pour les questions féminines)	210
Bilan intermédiaire de la campagne «tous différents – tous égaux» (E. Houlmann, Commission fédérale contre le racisme)	213

Prévoyance

Prestations complémentaires: 3 milliards de francs versés (G. Kleinlogel, U. Portmann, OFAS)	215
Le financement des institutions de prévoyance de droit public (J. Brechbühl, allea SA)	218

Assurance-invalidité

Procédure de l'assurance-invalidité: collaboration du médecin traitant (G. Mauro, D. Rajic, OFAS)	223
---	-----

Parlement

Interventions parlementaires	229
Législation: les projets du Conseil fédéral	232

Informations pratiques

Calendrier (Réunions, congrès, cours)	233
Statistiques des assurances sociales	234
Livres	236

Notre adresse Internet:
www.ofas.admin.ch





Nouvelles publications

	Source N° de commande Langues, prix
Statistiques de la sécurité sociale: Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2006	318.685.06 d/f ¹ CHF 5.50

¹ OFCL, Diffusion publications, 3003 Berne, fax 031 325 50 58. Courriel: verkauf.zivil@bbl.admin.ch; Internet: www.bbl.admin.ch/bundespublikationen/f

Sécurité sociale (CHSS)

La revue, lancée en 1993, paraît 6 fois par an. Chaque numéro contient un dossier sur un thème d'actualité. Les dossiers publiés dès 2005:

- N° 1/05 Pas de dossier
- N° 2/05 Partenariat enregistré – donner un cadre légal à la relation
- N° 3/05 Modernisations dans l'exécution de l'AVS
- N° 4/05 Justice sociale – éthique et pratique
- N° 5/05 Nouveau régime de financement des soins
- N° 6/05 Travailler après 50 ans

- N° 1/06 Prévoyance professionnelle – quo vadis ?
- N° 2/06 La 11^e révision de l'AVS^{bis}
- N° 3/06 Accueil extrafamilial des enfants: programme d'impulsion
- N° 4/06 LAMal – dix ans après
- N° 5/06 Quand les autorités interviennent dans la vie familiale
- N° 6/06 Le placement d'enfants en Suisse

- N° 1/07 Sécurité sociale et marché du travail
- N° 2/07 Assurances sociales et solidarité
- N° 3/07 Plan directeur de recherche 2008-2011 «Sécurité sociale»
- N° 4/07 Droits de l'enfant

Les articles des dossiers de *Sécurité sociale* sont accessibles sur Internet à l'adresse suivante: www.ofas.admin.ch (à partir de CHSS 3/1999).

Prix au numéro: 9 francs. Prix des numéros parus entre 1993 et 2002: 5 francs (les numéros 1/1999 et 3/1995 sont épuisés). Prix de l'abonnement annuel: 53 francs (TVA incluse).

Commande: **Office fédéral des assurances sociales, CHSS, 3003 Berne, fax 031 322 78 41, mél: info@bsv.admin.ch**

Impressum

Editeur	Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Traduction	Service linguistique de l'OFAS
Rédaction	Rosmarie Marolf Mél: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Téléphone 031 322 91 43 Sabrina Gasser, administration Mél: sabrina.gasser@bsv.admin.ch Téléphone 031 325 93 13 La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS.	Copyright	Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction
Commission de rédaction	Adelaide Bigovic-Balzardi, Susanna Bühler, Bernadette Deplazes, Stefan Müller, Andrea Nagel	Tirage	Version allemande: 6000 ex. Version française: 2000 ex.
Abonnements et informations	OFCL 3003 Berne Téléfax 031 325 50 58 www.ofas.admin.ch Mél: verkauf.zivil@bbl.admin.ch	Prix	Abonnement annuel (6 numéros) Suisse: 53 francs (TVA incluse) Etranger: 58 francs Prix du numéro: 9 francs
		Diffusion	OFCL, Diffusion publications 3003 Berne
		Impression	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2689 318.998.4/07f

Replacer sans relâche les droits de l'enfant au centre du processus politique



Ludwig Gärtner
Vice-directeur de l'OFAS

La notion d'enfance en tant que phase de vie distincte de l'âge adulte ne s'est imposée que progressivement à partir du XVII^e siècle. Parallèlement, des dispositions légales telles que l'interdiction de faire travailler les enfants au-dessous d'un âge donné ou l'école obligatoire pour tous ont été introduites par étapes. Mais, pour l'essentiel, les enfants sont restés juridiquement dépendants des parents: ces derniers exercent l'autorité parentale, tout en étant tenus de veiller dans leur éducation au bien-être des enfants. C'est ici que la Convention relative aux droits de l'enfant opère un changement de perspective radical: elle accorde aux enfants un statut juridique autonome et des droits qui leur sont propres. On peut donc y voir une étape de plus dans un processus de civilisation relativement long au cours duquel l'enfance a été définie socialement et est devenue institution sur le plan du droit.

Dix ans après que la Suisse a ratifié le traité onusien, le bilan de sa mise en œuvre s'avère mitigé: d'un côté, les objectifs de la Convention ont été pris en compte dans divers projets de loi et des mesures ont été prises en conséquence. Mais d'un autre côté, les ONG actives dans le domaine des droits de l'enfant mettent le doigt sur ce qui doit encore être fait pour en améliorer l'application. Les projets qu'elles réclament portent grosso modo sur trois plans: sur le plan structurel, il convient de créer un

service de médiation et d'optimiser la coordination. Sur le plan juridique, il s'agit de prendre davantage en compte, dans différents domaines, les attentes des enfants et des jeunes. Sur le plan socioécologique enfin, il importe de réaliser des projets et des mesures qui améliorent leurs conditions de vie.

Une mise en œuvre adéquate ne pourra s'effectuer que par étapes et sur une longue période, et ce pour plusieurs raisons: d'abord, si la Convention accorde aux enfants des droits qui leur sont propres, leur capacité de discernement et d'action ne se développe que progressivement. Il s'ensuit que la réglementation doit faire soigneusement la part des choses entre la responsabilité des parents dans l'éducation de leurs enfants et le droit de ces derniers à disposer d'eux-mêmes. S'agissant de leur droit d'être entendu dans les questions qui les intéressent, il importe de mettre en place des procédures appropriées et de veiller à interpréter correctement leurs propos. Et pour ce qui est de leur participation, il s'agit de trouver des formes en accord avec le développement de l'enfant. En second lieu, l'amélioration de la situation générale des enfants et des jeunes dépend de l'évolution et de la réglementation de nombreux autres domaines, qui vont des prestations sociales et des normes de politique de la formation aux changements affectant l'économie et la société dans son ensemble. Le débat politique est souvent dominé par des réflexions et des arguments dans lesquels les droits de l'enfant ne sont pas prioritaires. Cela signifie, en dernier lieu, qu'il faut se battre dans l'arène politique pour attirer l'attention aussi sur la politique de l'enfance et de la jeunesse, faire avancer la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant et disposer de ressources dans ce domaine.

En ratifiant la Convention, la Suisse s'est certes engagée à la mettre en œuvre. Mais il faut que, dans le processus politique concret, l'argument des droits de l'enfant soit sans cesse rappelé. La Convention est un moteur puissant pour faire progresser ce projet de civilisation qui a nom «enfance».

Nouvelles du domaine de l'OFAS Famille, générations et société

Nouveau bulletin électronique *Famille & Générations*

Le domaine Famille, générations et société (FGS) de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) publie un nouveau bulletin électronique, intitulé *Famille & Générations*, qui fournira les dernières nouvelles en matière de politique de l'enfance, de la jeunesse, de la vieillesse, de la famille et des générations. Vous trouverez le premier numéro de cette newsletter, qui paraîtra quatre ou cinq fois l'an, sur le site www.ofas.admin.ch > Thèmes > Société et générations > Newsletter Famille & Générations, où vous pourrez également vous abonner.

Législation et objets parlementaires en cours

Vous trouverez aussi sur le site www.ofas.admin.ch > Thèmes > Famille/allocations familiales > Législation et objets parlementaires en cours une nouvelle rubrique Internet qui offre une vue d'ensemble des objets pendants au Parlement et au Conseil fédéral concernant l'enfance, la jeunesse, la vieillesse, la famille et les générations. Cette liste sera mise à jour après chaque session parlementaire.

Message sur la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle: renforcement de la surveillance

Le Conseil fédéral a adopté le 15 juin 2007, à l'intention du Parlement, le message sur la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle. Le message prévoit une cantonalisation de la surveillance directe de la prévoyance professionnelle. Cela signifie que toutes les institutions de prévoyance seront soumises à une autorité de surveillance cantonale. Les cantons pourront se regrouper en formant

des régions de surveillance. La surveillance directe exercée jusqu'ici par la Confédération sur les institutions de prévoyance de caractère national ou international sera également assumée par les cantons. La haute surveillance sera exercée par une commission de haute surveillance, indépendante du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, composée de sept à neuf experts dont deux représentants des partenaires sociaux. Le secrétariat de la commission sera rattaché à l'Office fédéral des assurances sociales sur le plan administratif. En outre, les exigences posées, ainsi que les tâches et la responsabilité des différents acteurs seront réglées de manière plus précise au niveau de la loi.

Les dispositions existantes sur la gouvernance dans la prévoyance professionnelle seront élargies: le message prévoit des dispositions concernant l'intégrité et la loyauté des responsables de caisses de pension, ainsi que l'examen des actes juridiques passés par les institutions de prévoyance avec des personnes qui leur sont proches, en vue de prévenir d'éventuels conflits d'intérêts ou des conditions abusives. Au niveau de l'ordonnance, les dispositions existantes sur la loyauté devront être complétées par une interdiction des placements parallèles («parallel running»), par l'obligation de transférer à l'institution de prévoyance tous les avantages financiers obtenus (p.ex. provisions, ristournes, rabais) et par l'exigence que l'organe suprême de l'institution de prévoyance exerce une fonction de contrôle.

Le projet de révision contient en outre deux mesures destinées à encourager la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi. La première prévoit que les règlements peuvent permettre aux assurés de compenser dans une certaine mesure les effets de réductions de salaire intervenant à l'approche de l'âge de la retraite par une augmentation de leurs cotisations. Les per-

sonnes qui réduisent leur taux d'occupation ou assument une tâche moins bien rémunérée pourront ainsi maintenir leur prévoyance sans perte. La seconde prévoit la possibilité de poursuivre l'assurance des salariés travaillant au-delà de l'âge ordinaire de la retraite. Les cotisations supplémentaires versées ainsi à la prévoyance professionnelle amélioreront les prestations de vieillesse ultérieures.

Financement des institutions de prévoyance de droit public: ouverture de la consultation

Le Conseil fédéral a mis en consultation le 27 juin 2007, à la demande du Département fédéral de l'intérieur, un projet de loi sur le financement des institutions de prévoyance de droit public. Selon la nouvelle réglementation proposée, les institutions de prévoyance de droit public ayant un taux de couverture supérieur à 100 % à la date d'entrée en vigueur devront passer obligatoirement au système de la capitalisation complète et être gérées selon les mêmes règles que les institutions de prévoyance de droit public ayant un taux de couverture inférieur à 100 % pourront rester pendant 30 ans encore dans le système de capitalisation partielle. Mais à l'expiration de ce délai au plus tard, elles devront être entièrement recapitalisées et gérées selon le système de la capitalisation complète. Pendant la période de 30 ans, ces institutions devront avoir une garantie de la collectivité publique et un plan de financement accepté par l'autorité de surveillance compétente. Elles se verront fixer deux objectifs de couverture distincts au-dessous desquels leurs taux de couverture ne devront pas tomber, l'un pour l'ensemble des engagements, l'autre pour les engagements envers les as-

surés actifs. Elles devront en outre faire en sorte de toujours pouvoir couvrir à 100 % les rentes de vieillesse et de survivants dues, ainsi que les prestations de risque et de sortie. Si elles sont dans l'incapacité de respecter l'un des taux, elles seront tenues, comme les institutions de prévoyance de droit privé, d'introduire des mesures d'assainissement.

Pour leur part, les collectivités publiques devront réduire nettement leur influence sur leurs institutions de prévoyance. Elles ne pourront fixer pour elles que le montant des cotisations ou que celui des prestations. En contrepartie, l'organe suprême d'une institution de prévoyance, qui actuellement n'a que le droit d'être entendu, se verra doté des mêmes compétences et respon-

sabilités que celui des institutions de prévoyance de droit privé. Enfin, le Conseil fédéral devra soumettre tous les dix ans au Parlement un rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance de droit public, afin que l'on puisse en avoir une meilleure vue d'ensemble.

La procédure de consultation dure jusqu'au 15 octobre 2007.

(cf. l'article à la page 218)

Soins palliatifs: il faut étendre l'offre

Une table ronde organisée à la mi-juin par Spitex Bern à l'occasion de son dixième anniversaire a permis d'explorer les limites et les problèmes des soins palliatifs. Le débat a porté principalement sur le financement du concept de soins palliatifs et sur la nécessité d'étendre l'offre, car celle-ci ne couvre de loin pas l'ensemble du territoire suisse. Au chapitre du financement, Spitex prône un remaniement du catalogue des prestations prises en charge par l'assurance-maladie obligatoire, afin que les prestations de soins palliatifs aussi soient remboursées.

Les enfants et les adolescents: un groupe à risque

En 2005, le nombre de personnes touchant des prestations d'aide sociale a encore augmenté pour atteindre le total de 237 000 environ, ce qui correspond à un taux d'aide sociale de 3,3 %. Les analyses de l'Office fédéral de la statistique (OFS) montrent que les enfants et les adolescents sont surreprésentés parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. La majorité d'entre eux vit dans un ménage monoparental. De manière générale, plus le nombre d'enfants est élevé dans un ménage, plus le risque de dépendre de l'aide sociale est grand. La proportion de personnes divorcées est élevée, elle aussi, parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Les comparaisons au niveau régional montrent que les villes sont net-

tement plus touchées par le phénomène que les agglomérations et les communes rurales.

Ralentissement de la croissance des dépenses de protection sociale

D'après les estimations de l'Office fédéral de la statistique (OFS), les dépenses globales de la protection sociale se sont élevées à 135,5 milliards de francs en 2005. Ces chiffres traduisent une augmentation nominale des dépenses de 2,7 % par rapport à l'année précédente. Ce taux de croissance est le plus bas observé depuis 1999. Ce ralentissement est dû en grande partie à la baisse des dépenses de l'assurance chômage (AC). Le taux des dépenses sociales par rapport au PIB est ainsi estimé à 29,7 % en 2005.

Pro Infirmis Zurich: nouveaux services bénévoles pour les personnes avec un handicap

Pour les personnes qui présentent un handicap physique ou mental, participer à la vie sociale ne va pas toujours de soi. Beaucoup ont par exemple besoin de quelqu'un qui les accompagne pour emprunter les transports publics, d'autres d'un soutien pour des questions techniques ou administratives, d'autres encore souhaitent simplement recevoir de temps en temps une visite. Souvent, ces personnes peuvent compter sur des proches, des voisins ou des connaissances, mais il arrive que

personne ne soit disponible. C'est là qu'interviennent les deux nouvelles offres de Pro Infirmis Zurich.

Avec Prisma, des bénévoles accompagnent les personnes avec un handicap dans des activités de loisirs, pour suivre un cours ou en voyage. Au besoin, ils leur tiennent également compagnie à la maison. Les personnes présentant un handicap mental ou des difficultés d'apprentissage peuvent en outre demander de l'aide lorsqu'elles ont de la peine à se servir de leur mobile, de leur appareil photo, de leur téléviseur ou de leur ordinateur. Le Treuhanddienst («service fiduciaire») propose un soutien pour les questions administratives et financières. Des bénévoles se chargent de la correspondance, effectuent les paiements, remplissent la déclaration d'impôts, font de l'ordre dans les papiers et aident dans les contacts avec les services officiels.

Qu'il s'agisse de *Prisma* ou du *Treuhanddienst*, la coopération entre clients et bénévoles est essentielle. Pour qu'elle réussisse, Pro Infirmis Zurich propose aux bénévoles une initiation solide, des échanges réguliers, des accords clairs, le remboursement de leurs frais et une couverture d'assurance. Et, surtout, une activité utile et satisfaisante pour des personnes qui ont un peu de temps à offrir.

Le 13 septembre, de 18 h 30 à 20 h, se tiendra au Centre Karl der Grosse à Zurich une séance d'information qui permettra aux intéressés de se faire, sans engagement, une idée des activités bénévoles de Pro Infirmis.

Informations: Pro Infirmis Zurich, Hohlstrasse 52, 8026 Zurich, tél. 044 299 44 11.

Les droits de l'enfant sont les droits de l'homme pour les enfants



Photo: Christoph Wider

Chaque enfant a droit:

- à l'égalité et à la protection contre toute forme de discrimination, indépendamment de sa race, de sa religion, de ses origines et de son sexe
- à un nom et à une nationalité
- à la santé
- à l'instruction et à la formation
- aux loisirs pour jouer et se reposer
- à l'information, au droit d'être entendu et de se réunir
- à une sphère privée et à une éducation dans un esprit d'égalité et de paix
- à des secours immédiats en cas de catastrophe et de détresse et à la protection contre les mauvais traitements, la négligence, l'exploitation et la persécution
- à une famille, à un entourage protecteur et à un logement sûr
- à des soins particuliers en cas de handicap

Source: Unicef

La signification des droits de l'enfant en Suisse

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE), ratifiée par la Suisse il y a dix ans, considère l'enfant comme un détenteur de droits. Certaines de ses dispositions sont directement applicables, alors que d'autres laissent une grande liberté d'action aux autorités pour les transposer. Les compétences sont réparties entre Confédération, cantons, communes et organisations privées. Plusieurs offices de différents Départements fédéraux se partagent les responsabilités, aucun n'étant chargé uniquement des affaires de l'enfance. En 2008, la Suisse publiera ses 2^e et 3^e rapports nationaux sur l'application de la CDE, démontrant les difficultés rencontrées et les progrès réalisés. La CDE a contribué dans notre pays, directement ou indirectement, à la prise de mesures ou d'initiatives qui ont permis d'améliorer la situation de l'enfant.



Pierre-Yves Perrin
Office fédéral des assurances sociales



Jean-Marie Bouverat

I. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

Historiquement, les droits de l'enfant s'inscrivent dans le cadre de l'évolution des droits de l'homme. Un bref coup d'œil rétrospectif nous permet de constater que durant l'Antiquité et le Moyen Age, l'enfant est considéré comme un petit homme dépourvu de parole,

livré au bon vouloir du détenteur de la puissance paternelle. Dès qu'il est en mesure de s'exprimer, l'enfant est mêlé aux activités des adultes, entre autres à leurs activités professionnelles, ce qui signifie qu'il doit notamment travailler. La situation commence à changer avec l'introduction de l'école obligatoire au XVII^e siècle. Non seulement l'enfant est amené à être séparé des adultes pour une bonne partie de son temps, mais il suscite l'intérêt de ses parents attentifs à l'évolution de ses études. Les premiers changements importants surviennent durant le siècle des Lumières avec deux grandes déclarations qui vont établir les fondements des droits de l'homme : la Déclaration d'indépendance des Etats-Unis de 1776 ainsi que la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ces deux déclarations n'octroient pas à proprement parler des droits mais les reconnaissent en tant que droits innés et donc inaliénables et imprescriptibles de l'homme.

C'est au sein de la Société des Nations qu'a été adoptée en 1924 la première Déclaration des Droits de l'Enfant, plus connue sous le nom de Déclaration de Genève. Celle-ci reconnaît à l'enfant un droit à la protection (droit au développement; droit à être nourri, soigné, secouru; droit à la non-exploitation et à la protection en cas de conflits armés et solidarité entre frères et sœurs). Après la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 que nous mentionnerons pour mémoire, il y a lieu d'évoquer naturellement la Déclaration des droits de l'enfant de l'ONU (1959), qui se compose de dix articles axés sur la protection de l'enfant.

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant de 1989 (ci-après la CDE), est la première convention internationale qui considère l'enfant comme un véritable détenteur de droits et non plus comme un simple «objet» dont le droit se limiterait à être protégé. Précisons que sous l'appellation «enfants», la CDE entend toute personne âgée de moins de dix-huit ans. La CDE fait partie des principaux traités de l'ONU en matière de droits de l'homme ayant un caractère universel. Tous les pays l'ont ratifiée, sauf les USA et la Somalie. Cette Convention comprend simultanément des droits civils et politiques (telles que les dispositions sur le droit à la vie, au respect de la vie privée et familiale et à la liberté de conscience et d'expression ainsi que le droit au nom et à la nationalité), des droits de procédure pénale, des droits économiques, sociaux et culturels (telles que les dispositions sur le travail des enfants, le droit à l'éducation et à la sécurité sociale, le droit à la non-discrimination) ainsi que des droits inhérents au développement

harmonieux de l'enfant (tels que loisirs et jeux, bénéficiaire d'un environnement sain, etc.). Elle se compose de 54 articles. Elle peut se résumer selon la formule des «trois P»: Prestations (soins de base), Protection (contre divers types d'abus) et – ce qui est nouveau – Participation (l'enfant exerce des droits). Notons encore que la CDE s'articule autour de quatre principes que l'on pourrait qualifier de «mécanismes de base»: la non-discrimination (art. 2), l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3), la vie, la survie et le développement (art. 6) et la parole de l'enfant (art. 12).

La Suisse a ratifié la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant en 1997. Ainsi, le Parlement et le Gouvernement ont accepté d'aligner la législation nationale sur les dispositions du traité tout en émettant certaines réserves en cas d'incompatibilité avec la législation suisse (voir encadré 2). Depuis sa ratification, la CDE fait partie intégrante de l'ordre juridique suisse; on saisit l'importance d'un tel traité pour notre pays. Il s'agit alors d'édicter des lois, de créer des institutions qui respectent et appuient les droits de l'enfant, de mettre en place des politiques adéquates et des programmes qui encouragent et protègent, d'orienter sa pratique administrative en conformité avec la CDE. La Suisse, à l'instar des autres pays, doit répondre devant la communauté internationale du respect de ce traité (voir ch. III ci-dessous). Certaines dispositions de la CDE sont formulées de manière suffisamment précise et détaillée pour s'appliquer dans un cas concret et peuvent ainsi servir de base pour prendre une décision ou rendre un jugement; elles sont par conséquent directement applicables. Par exemple, l'article 12 accorde à l'enfant le droit d'être entendu, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant, dans toutes les procédures judiciaires ou administratives qui le concernent (voir ch. IV ci-dessous, nouveau droit du divorce).

De nombreuses dispositions sont cependant de nature programmatique et laissent une grande liberté d'action aux autorités pour les transposer, en tenant compte des ressources à disposition. C'est le cas en particulier des droits économiques, sociaux et culturels. La démarche s'inscrit dans le temps, en tenant compte des réalités et des difficultés économiques. Selon le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, l'Etat partie a l'obligation d'assurer au moins la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. Pour les droits civils et politiques, toutes les mesures nécessaires sur les plans législatifs et administratifs doivent être prises. Quelques articles s'adressent du reste plus à des tiers qu'à l'Etat, par exemple aux parents qui sont responsables de l'éducation et du développement de l'enfant.¹

Les organisations non gouvernementales (ONG) et les enfants – leur participation est au cœur de la convention – sont également des acteurs clés pour mettre en œuvre les droits de l'enfant.

La CDE est aussi appelée à être perfectionnée par d'autres instruments; tel est le cas du protocole facultatif à la CDE concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, ratifié par la Suisse en 2002, ainsi que du protocole facultatif à la CDE concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ratifié par notre pays en 2006. Ces accords bi- ou multilatéraux permettent de consolider les droits de l'enfant pour tous les problèmes dépassant les frontières et concernant plusieurs pays à la fois. C'est le cas par exemple de la Convention de La Haye en matière d'adoption internationale ou de la Convention 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants (exploitation, prostitution, pornographie). A souligner que la Suisse doit fournir régulièrement des rapports sur l'application de ces conventions et traités.

II. Principaux acteurs en matière de politique de l'enfance et de droits de l'enfant

La structure fédéraliste de la Suisse implique des compétences sur le plan de la Confédération mais également aux niveaux des cantons et des communes, ainsi que des organisations privées.

En vertu du principe de la subsidiarité, selon lequel les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas expressément limitée par la Constitution fédérale, de nombreuses tâches relèvent ainsi des cantons et des communes (formation, santé, social, culture et protection de l'enfance, notamment). Les conférences des directeurs cantonaux de l'instruction publique, des affaires sociales ou de la santé jouent un rôle important. Il appartient aussi aux cantons de dessiner de nouvelles politiques (accueil de la petite enfance, prévention, etc.) et de déterminer quelles structures sont à mettre en place dans les administrations (commissions de protection de l'enfance, délégués à l'enfance). Il faut par conséquent souligner que les parlements cantonaux et fédéraux exercent une très grande influence sur le développement et la concrétisation des droits de l'enfant. Ils peuvent proposer à cet effet des changements législatifs, décider de ratifications et formuler des interventions parlementaires adressées au gouvernement. Il est à souligner à cet égard que plusieurs cantons (p.ex. Berne, Fribourg, Genève Jura, Valais, Vaud, Zurich) ont adopté ces dernières années des législations cantonales perçues comme étant plutôt progressistes dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse (certaines font référence explicitement à la CDE).

¹ Rappelons brièvement ici que la CDE ne remet aucunement en cause l'autorité parentale et que les droits et prérogatives des parents sont totalement préservés par ce traité.

La Confédération prend des mesures et met en œuvre des projets dans tous les domaines touchant les enfants, de façon pragmatique et concrète. Outre la CDE et la Constitution fédérale (prioritairement l'art. 11 Cst), les législations suivantes contiennent des dispositions en la matière: le Code civil, le Code pénal, la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) et la loi fédérale sur les activités de jeunesse extrascolaires (pour plus de détails, voir ch. IV ci-dessous).

Plusieurs services ou offices se partagent responsabilité et compétence au sein de l'administration fédérale, aucun service n'étant chargé spécifiquement et uniquement des affaires relatives à l'enfance (voir encadré 1).

A relever également que les différentes commissions fédérales extraparlimentaires (famille, enfance et jeunesse, étrangers, réfugiés, etc.) sont des acteurs importants dans le domaine de la sensibilisation aux droits de l'enfant, de leur défense et de leur promotion.

L'OFAS, qui assume une fonction de coordination en matière de protection de l'enfance et de droits de l'en-

fant, travaille étroitement avec des organismes intercantonaux tels que, par exemple, la Conférence des délégués cantonaux pour la promotion de l'enfance et de la jeunesse. Ces collaborations sont indispensables pour une mise en application efficace des droits de l'enfant en Suisse.

Les ONG exercent pour leur part un rôle fondamental en matière de droits et de protection de l'enfance et représentent des partenaires incontournables de l'administration à ses différents niveaux. Dans le cadre de ses activités, l'OFAS collabore avec diverses organisations non gouvernementales actives sur le plan national en matière de politiques de l'enfance, de la jeunesse et de la protection de l'enfance, dont – pour s'en tenir aux principales organisations actives dans le domaine des droits de l'enfant – le Réseau Suisse des droits de l'enfant, Lobby Enfants Suisse, Terre des Hommes, pro jeunesse, la Fondation Education et Développement, Défense des Enfants-International ou encore le Service Social International.

Par des aides financières, la Confédération et les cantons soutiennent des ONG et des associations spécialisées qui mettent sur pied en Suisse des activités ou des manifestations très diverses répondant aux aspirations et aux besoins des enfants et promouvant la mise en œuvre des droits des enfants.

L'OFAS dispose de crédits pour la promotion des droits de l'enfant (189 000 francs), ainsi que pour la protection de l'enfance (610 000 francs). Le premier crédit vise à faire mieux connaître la CDE et à encourager sa mise en œuvre sur le plan national (information et sensibilisation, participation) alors que le second vise à financer des mesures de prévention des mauvais traitements envers les enfants (campagnes de sensibilisation, conseils et consultation, information, formation). Il convient également – par souci d'exhaustivité – de mentionner les crédits pour la promotion des activités de jeunesse extrascolaire (6,6 millions de francs) et les subventions des associations faitières actives en matière de politique de la famille et d'enfance (1,3 million de francs).

La recherche constitue un autre aspect essentiel pour la mise en œuvre de la CDE. Le Conseil fédéral a adopté en 2000 le PNR 52 intitulé «Enfance, jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation». Les 12 millions de francs à disposition ont servi à financer 29 projets de recherche, dans le but de récolter des informations théoriques et empiriques sur les conditions de vie et les besoins des enfants et des adolescents en Suisse et d'évaluer les besoins d'action sur les plans politiques et administratifs. De nombreux services de l'administration, dont l'OFAS, sont impliqués dans ce programme. La clôture des projets et la fin des programmes pour l'ensemble du PNR 52 sont prévues pour le courant de cette année.

Principaux offices compétents dans l'administration fédérale

E1

- Office fédéral des assurances sociales (DFI) (promotion des droits de l'enfant, protection de l'enfance et prévention des maltraitances infantiles, promotion des activités de jeunesse extrascolaires, questions en lien avec la famille et les générations);
- Direction du droit international public (DFAE) (signature et ratification de la Convention et de ses protocoles facultatifs, coordination et rédaction des rapports nationaux; retrait des réserves);
- Direction politique IV (DFAE) (questions politiques et soutien de projets dans le domaine des droits de l'enfant);
- Direction du développement et de la coopération (DFAE) (besoins de l'enfant dans différents projets);
- Office fédéral de la justice (DFJP) (adoption, mesures de protection, tutelle, droit pénal, enlèvements d'enfants, LAVI);
- Office fédéral de la police (DFJP) (lutte contre la pornographie enfantine notamment sur Internet, la pédophilie et la traite des enfants);
- Office fédéral du sport (DDPS) (activités sportives, prévention des abus sexuels dans le sport);
- SECO (DFE) (droit du travail des enfants et des jeunes);
- Office fédéral de la santé publique (DFI) (promotion de la santé et prévention des addictions);
- Office fédéral de la statistique (DFI) (données démographiques ainsi qu'en matière scolaire et de criminalité).

III. Evaluation de l'application de la CDE

La CDE oblige les Etats à évaluer régulièrement la situation des enfants par le biais de rapports nationaux. Ces rapports doivent dire si et en quoi la situation des enfants correspond aux différentes dispositions de la Convention, comment celles-ci sont mises en œuvre, quelles sont les difficultés rencontrées et quels progrès ont été réalisés. Une première évaluation de l'application de la Convention par la Suisse a été effectuée en 2002 par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU sur la base du premier rapport national (2000), élaboré par l'administration fédérale, ainsi que du rapport alternatif² des organisations non gouvernementales (ONG) concernant la mise en œuvre de la Convention (2001).

En 2008, la Suisse publiera en un seul document les 2^e et 3^e rapports nationaux concernant la mise en œuvre de la Convention. Parallèlement, les ONG livreront à nouveau leur rapport alternatif.

Comme en 2002, le Comité onusien des droits de l'enfant examinera les rapports et, après avoir auditionné la délégation gouvernementale ainsi que les ONG, fera part de ses observations, de ses préoccupations et de ses recommandations. Pour les parlements aux niveaux cantonal et fédéral, ces rapports représentent des incitations à modifier leur législation ou leur pratique et à entreprendre des actions concrètes. Ils sont également l'occasion, en particulier pour les ONG, d'engager des débats, de produire un travail de lobbying et de sensibiliser l'opinion publique.

Il convient de relever en outre que certains sommets et conférences organisés sur le plan européen ou mondial (par exemple dans le cadre du Conseil de l'Europe ou des Nations Unies) sont l'occasion pour les Etats, dont la Suisse, d'identifier les progrès accomplis et les obstacles à surmonter, de fixer des objectifs, de décider de mesures et de stratégies et de réaffirmer leur engagement à travers l'adoption de déclarations et de plans d'action assortis d'un calendrier de mise en œuvre. Ces événements majeurs pour les droits de l'enfant font en règle générale l'objet d'un suivi (follow-up), comme c'est le cas par exemple de la Session extraordinaire de l'ONU consacrée aux enfants en 2002.

2 Les rapports alternatifs, qui apportent un éclairage critique par rapport à la situation sur le terrain, qui confirment ou infirment les positions du gouvernement ou avancent d'autres données ou statistiques, permettent au comité onusien de disposer de précieux éléments de comparaison et d'informations complémentaires.

3 Cette constatation découle également de l'application de la jurisprudence du TF (ATF 126 II 377, consid. 5d, p. 391); cf. également Dr. Judith Wyttenbach, «Verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Grundlagen», p. 10, in: Bericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen zum Postulat Janiak, 00.3469

IV. Progrès accomplis en matière de droits de l'enfant et de protection de l'enfance

La CDE a contribué, directement ou indirectement, à la prise de mesures ou d'initiatives qui ont permis d'améliorer la situation de l'enfant et ses conditions d'existence. L'on mentionnera par exemple:

- L'art. 11 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst) qui garantit à l'enfant la protection particulière de son intégrité et l'encouragement de son développement. D'après cet article, les enfants exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement. Conjointement à la norme de compétence de la Confédération et des cantons instaurée à l'art. 67 Cst (encouragement des enfants et des jeunes en matière de formation, de culture et d'activités extrascolaires) et aux buts sociaux énoncés à l'article 41 Cst, l'art. 11 Cst donne un signal clair en faveur d'un renforcement de l'engagement de l'Etat dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse. De surcroît, il découle de l'art. 35 Cst (réalisation des droits fondamentaux) que les autorités ne sont pas seulement tenues de prendre en compte et de protéger les droits des enfants et des jeunes, mais elles doivent également contribuer à leur réalisation lors des activités survenant dans leurs domaines de compétences.³
- Le nouveau droit du divorce (2000) qui prévoit l'audition de l'enfant et la représentation du mineur dans le procès. Le nouveau droit prévoit que le juge, ou un tiers nommé à cet effet, entend les enfants personnellement, lors de l'instruction destinée à déterminer leur sort (c'est-à-dire hors débats judiciaires). L'enfant est entendu sur tous les éléments importants qui le concernent, notamment sur l'autorité parentale, sur la garde et sur les relations personnelles. Ce droit doit s'exercer de manière adaptée aux enfants, en prenant garde en particulier à ne pas provoquer de conflit de loyauté. Ainsi, l'audition ne devrait pas se faire en présence des parents et de leurs avocats. Les enfants en bas âge (en principe de moins de 6 ans, selon le Tribunal fédéral) ne sont pas entendus, l'audition et ses modalités dépendant des circonstances et de la capacité de discernement de l'enfant. Si besoin est, le juge pourra faire appel à un expert et se renseigner auprès de l'autorité tutélaire ou d'un service de l'aide à la jeunesse.
- La ratification du protocole facultatif à la CDE concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (2006). Celle-ci a impliqué la modification de la norme pénale suisse relative à la traite d'êtres humains (2006). La quotité de la peine est désormais plus élevée lorsque les actes impliquent des enfants. Cette norme s'étend également aux auteurs d'actes isolés et

Réserves

E2

Lors de la ratification de la CDE en 1997, la Suisse a formulé des réserves en cas d'incompatibilités avec l'ordre juridique suisse. Le Conseil fédéral s'est engagé à les retirer progressivement. A l'heure actuelle, il subsiste encore des réserves concernant les articles 10, 37 et 40.

Réserves au moment de la ratification de la CDE

Réserves retirées

Art. 5: est réservée la législation suisse sur l'autorité parentale.

Réserve retirée avec effet au 8 avril 2004.

Art. 7: est réservée la législation suisse sur la nationalité, qui n'accorde pas un droit à l'acquisition de la nationalité suisse.

Depuis l'entrée en vigueur des modifications de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, les enfants apatrides qui ont résidé 5 ans en Suisse peuvent former une demande de naturalisation facilitée indépendamment du lieu de leur naissance. Cette modification de loi a permis de retirer la réserve formulée à l'art. 7 CDE, avec effet au 1^{er} mai 2007.

Art. 10 al. 1: est réservée la législation suisse, qui ne garantit pas le regroupement familial à certaines catégories d'étrangers.

Art. 37, let c: la séparation des jeunes et des adultes privés de liberté n'est pas garantie sans exception.

Art. 40: est réservée la procédure pénale suisse des mineurs qui ne garantit ni le droit inconditionnel à une assistance ni la séparation, au niveau personnel et de l'organisation, entre l'autorité d'instruction et l'autorité de jugement.

Est réservée la législation fédérale en matière d'organisation judiciaire sur le plan pénal, qui prévoit une exception au droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité ou la condamnation, lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction. (Art. 40 al. 2 let b, v, CDE)

La possibilité de soumettre les jugements pénaux à l'examen d'une instance supérieure, à savoir le Tribunal fédéral, étant prévue par la loi fédérale sur le tribunal pénal fédéral en relation avec la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, la réserve formulée à l'art. 40 al. 2 let b, v, CDE a pu être retirée avec effet au 1^{er} mai 2007.

La garantie de l'assistance gratuite d'un interprète ne libère pas définitivement la personne ayant obtenu gain de cause du paiement des frais correspondants. (Art. 40 al. 2 let. b, vi, CDE)

La réserve portant sur l'art. 40 al. 2 let. b, vi, CDE a été retirée avec effet au 12 janvier 2004.

ne porte pas seulement sur la traite d'un être humain à des fins d'exploitation sexuelle, mais également à des fins d'exploitation de son travail ou en vue du prélèvement d'organes.

- Divers projets en matière de promotion des droits de l'enfant et de participation des enfants (dont le 10^e anniversaire de la ratification de la CDE), de prévention des maltraitances infantiles et des abus sexuels (dont des campagnes nationales et la publication d'un concept de prévention globale des violences) (voir ch. II ci-dessus).

Allant dans le sens d'une évolution favorable des droits de l'enfant et d'une meilleure protection, on relèvera encore:

- En matière pénale est également punissable depuis le 1^{er} avril 2002 le fait d'acquiescer, d'obtenir par voie

électronique ou d'une autre manière ou de posséder des objets ou représentations contenant des actes d'ordre sexuel avec des enfants ou des animaux ou comprenant des actes de violence.

- Depuis 2002, la prescription court en tous les cas jusqu'aux 25 ans de la victime dans les cas de délits sexuels commis envers des enfants de moins de 16 ans.
- La création du Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCI) en 2003. Il a pour but de déceler les infractions commises mais sert également de point de contact centralisé pour toutes les personnes souhaitant signaler l'existence de sites Internet suspects, par exemple la pornographie interdite impliquant des enfants.
- La révision partielle de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI, 2002) a amélioré la si-

tuation des enfants. Par exemple, il est désormais interdit de confronter l'enfant avec le prévenu. L'enfant ne doit en principe pas être soumis à plus de deux auditions sur l'ensemble de la procédure, son audition devant être conduite par un enquêteur formé à cet effet. De plus, l'audition doit se dérouler en présence d'un spécialiste et faire l'objet d'un enregistrement vidéo.

- L'entrée en vigueur en 2003 de la loi fédérale relative à la Convention de la Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale.
- Un programme fédéral d'impulsion à la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants (2003 à 2011 en tous les cas).
- L'harmonisation au plan national des conditions d'octroi des allocations familiales et la fixation de montants d'allocations minimaux (adoption de la loi fédérale en 2006 et entrée en vigueur prévue en 2009).

Conclusions

On constate dans l'ensemble que la situation des enfants en Suisse est plutôt bonne et que des progrès notables ont été accomplis ces dernières années.⁴ Selon le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, des efforts sont toutefois nécessaires dans certains domaines particuliers (p. ex. violence envers les enfants, pauvreté, intégration des enfants étrangers, développement des possibilités de garde extrafamiliale des enfants, égalité des chances dans la formation, participation des enfants, toxicodépendances, suicide, conciliation vie familiale et

vie professionnelle). Il existe en outre des problèmes structurels et institutionnels (données et statistiques lacunaires, recherches insuffisantes, manque de ressources financières et en personnel, absence fréquente d'évaluation des projets et programmes, manque de coordination et de coopération entre les partenaires, entre les différents niveaux de l'Etat, entre les régions linguistiques, manque de postes de délégués aux enfants auprès de la Confédération, des cantons et des communes, etc.).

Dans le cadre de la suite donnée au postulat Janiak demandant la création d'une loi cadre nationale pour l'enfance et la jeunesse, la question d'une nouvelle orientation des politiques y relatives se pose. Prévu pour fin 2007, un rapport est élaboré à l'OFAS en association avec différentes organisations privées ainsi que des services fédéraux et cantonaux. Le principal objectif de ce rapport est de définir les priorités de la Confédération en matière de coordination et de déterminer les besoins de légiférer qui en découleraient. Après examen du rapport par le Conseil fédéral, il s'agira de considérer les différentes options possibles.

Dans la même ligne, mais du côté des ONG, le Réseau suisse des droits de l'enfant a formulé dix priorités d'action pour la Suisse, qui découlent principalement des recommandations formulées par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU en 2002 (voir. ch. III ci-dessus).

Pierre-Yves Perrin, lic. iur., collaborateur scientifique, secteur Questions de l'enfance, de la jeunesse et de la vieillesse, domaine Famille, générations et société, OFAS.
Mél : pierre-yves.perrin@bsv.admin.ch

Jean-Marie Bouverat, dipl. ès sc. M. Sc., collaborateur scientifique, secteur Questions de l'enfance, de la jeunesse et de la vieillesse, domaine Famille, générations et société, OFAS.
Mél : jean-marie.bouverat@bsv.admin.ch

⁴ A relever, à cet égard, que notre pays figure au 6^e rang parmi les 21 pays industrialisés de l'OCDE examinés dans la très récente étude comparative (2007) de l'UNICEF sur le bien-être des mineurs.

Droits de l'enfant: les ONG font le bilan après dix ans

Depuis plusieurs décennies, des organisations non gouvernementales se mobilisent, partout dans le monde, pour les droits de l'enfant. En Suisse aussi, elles se sont engagées pour que notre pays ratifie la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE), et elles ont rédigé en 2002 le rapport des ONG commentant le premier rapport du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention. L'année suivante, le Réseau suisse des droits de l'enfant a été créé avec pour but d'encourager en Suisse la reconnaissance et l'application de la CDE. Il compte à ce jour une cinquantaine d'organisations, actives dans le domaine des droits de l'enfant, de la protection de l'enfance et de la politique de l'enfance.



Christina Weber
Réseau suisse des droits de l'enfant

Réseautage des ONG : les débuts

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent depuis toujours un rôle très important dans la promotion et l'application des droits de l'enfant. Cet engagement remonte à la création en 1919, par la Britannique Eglantyne Jebb, de l'organisation mondiale connue «Save the Children»¹. Elle a rédigé la première charte relative aux enfants, la «Children's Charter», qui a été adoptée le 24 septembre 1924 par l'assemblée générale de la Société des Nations et que l'on connaît sous le nom de «Déclaration de Genève». Elle

formulait les droits fondamentaux de l'enfant sous l'angle de son intérêt supérieur, mais n'avait aucun caractère obligatoire sur le plan légal. Le premier document important qui a suivi est la «Déclaration des droits de l'enfant» adoptée par l'ONU en 1959. Il faudra attendre encore vingt ans pour que soit entamée l'élaboration de l'actuelle «Convention relative aux droits de l'enfant». De 1979 à 1989, de nombreuses ONG ont participé activement à la rédaction du projet, à commencer par «Defence for Children International».² Avec l'Unicef, elles se sont mobilisées pour faire adopter la Convention, en 1989, par l'assemblée générale de l'ONU.

Dans la Convention même, à l'art. 45, un rôle important est accordé aux ONG pour l'observation de la mise en œuvre de la CDE par les Etats parties: «Pour promouvoir l'application effective de la Convention et encourager la coopération internationale dans le domaine visé par la Convention, [...] le Comité [des droits de l'enfant] peut inviter les institutions spécialisées, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et *tous autres organismes compétents* qu'il jugera appropriés à donner des avis spécialisés sur l'application de la Convention dans les domaines qui relèvent de leurs mandats respectifs.» Pour donner plus de force à leurs voix et d'efficacité à leurs rapports, les ONG ont formé dans beaucoup de pays des réseaux ou des coalitions nationales, qui sont efficacement soutenues dans leur travail de rapport par le *Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant*³, ce qui les prépare en particulier à l'audition devant le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, le «pre-sessional working group».

Ratification de la Convention par la Suisse

Après l'adoption de la CDE par l'assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1989 et son entrée en vigueur le 2 septembre 1990, le gouvernement suisse n'a pas démontré un grand empressement à la ratifier. Là encore, plusieurs ONG et Unicef Suisse se sont fortement mobilisées pour cette ratification et ont accompli pendant plusieurs années, avec des parlementaires engagés,

1 Save the Children s'engage dans le monde entier pour les droits de l'enfant. L'organisation regroupe à ce jour 28 organisations nationales, actives dans plus de 120 pays. www.savethechildren.org/.

2 Defence for Children International (DCI), ONG active dans plus de 45 pays, œuvre pour la promotion et la défense des droits de l'enfant. www.dci-is.org.

3 Ce groupe rassemble des ONG, des coalitions nationales et des réseaux de plus de 90 pays. Il a un bureau de liaison à Genève. www.crin.org/NGOGroupforCRC/.

le travail de persuasion nécessaire. Finalement la Suisse, dernier Etat européen à le faire, a ratifié la Convention le 24 février 1997 – bien qu'avec cinq réserves⁴ –, et celle-ci est entrée officiellement en vigueur dans notre pays le 26 mars 1997. Afin de coordonner leur collaboration future, les ONG et Unicef Suisse ont tenu la même année une première rencontre de travail à Berne.

Le premier rapport de la Suisse

La Suisse a rendu son premier rapport sur la mise en œuvre de la Convention⁵ en 2000. L'année suivante, le groupe moteur formé en 1997 rédigeait sous la direction d'Unicef Suisse le *Rapport des ONG suisses*⁶, signé par 46 organisations. Il y relevait plusieurs lacunes dans l'application de la CDE, réclamait le retrait de toutes les réserves et l'interdiction des châtiments corporels, dont le principe n'est pas encore inscrit dans la loi, et déplorait le manque de mesures de soutien aux enfants étrangers et aux requérants d'asile mineurs. Le rapport critiquait également les possibilités restreintes de l'enfant d'exprimer librement son opinion sur toutes les questions touchant sa vie. Les ONG constataient en outre que les données sur la situation des enfants et des jeunes en Suisse étaient incomplètes et non systématiques et que les efforts en vue de faire connaître la Convention aux enfants et aux adultes n'étaient pas déployés dans tout le pays. Elles déploraient aussi dans leur rapport que l'application de la CDE en Suisse man-

quait de cohérence à cause des structures fédéralistes du pays. La Confédération a certes ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant, mais n'a aucun pouvoir de donner des directives aux cantons à ce sujet, bien que sa mise en œuvre relève de leurs compétences dans bien des domaines, notamment l'instruction et la santé publiques.

Le «Rapport initial du gouvernement suisse» a été examiné en mai 2002 par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Ce dernier a confirmé dans ses «Observations finales» nombre des lacunes relevées par les ONG et a donné au gouvernement suisse une trentaine de recommandations visant à améliorer l'application générale de la Convention.⁷

Le Réseau suisse des droits de l'enfant

Au lendemain du rapport de 2002, plusieurs organisations ont exprimé le souhait de constituer un réseau formel. Par la suite, neuf d'entre elles⁸ ont rédigé une déclaration commune intitulée «Memorandum of Understanding», définissant le but et l'organisation du réseau. Le Réseau suisse des droits de l'enfant a été fondé le 6 novembre 2003 à Berne lors d'une rencontre à l'occasion de laquelle 25 organisations ont signé le mémorandum. Aujourd'hui, moins de quatre ans plus tard, il compte une cinquantaine d'organisations membres. Depuis la création du réseau, la Fondation Village d'enfants Pestalozzi en assume la présidence et gère son service de coordination. Un cercle intérieur formé de onze organisations⁹ accomplit le travail opérationnel et met en œuvre les objectifs définis par le réseau.

Rapport intermédiaire: dix priorités pour l'action

Le 7 novembre 2005 s'est tenue à Berne une conférence intitulée «Les droits de l'enfant en Suisse: Que doit faire la Suisse?», organisée en collaboration avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Elle avait pour motif un «Rapport intermédiaire» que le réseau avait consacré à la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant depuis le premier rapport de la Suisse en 2002.¹⁰ Se fondant sur la trentaine d'observations finales du Comité des droits de l'enfant de l'ONU (2002), le rapport examinait les questions suivantes: Qu'a-t-on obtenu depuis 2002? Qu'est-ce qui n'a pas été réalisé? Quels sont les points inscrits à l'agenda politique? Que faudrait-il entreprendre de toute urgence du point de vue du réseau? Le rapport intermédiaire a aussi servi de base de discussion pour le travail accompli avec l'Office fédéral des assurances sociales. Les discussions devant aboutir à un catalogue de mesures à l'intention du Conseil fédéral en vue d'une application systématique des droits de l'enfant sont agendées.

4 La Suisse en maintient encore trois: à l'art. 10, par. 1, regroupement familial (la législation suisse ne le garantit pas à certaines catégories d'étrangers); à l'art. 37, let. c, conditions de privation de liberté (la séparation des jeunes et des adultes privés de liberté n'est pas garantie sans exception) et à l'art. 40, procédure pénale des mineurs (ni droit inconditionnel à une assistance, ni séparation entre l'autorité d'instruction et l'autorité de jugement, et exception au droit de faire examiner par une juridiction supérieure le jugement rendu en première instance par la plus haute juridiction).

5 Rapport initial du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant. 1^{er} novembre 2000.

6 Rapport des ONG suisses: Commentaire concernant le rapport du gouvernement suisse au Comité des droits de l'enfant. www.unicef.ch/f/information/kinderrechte/pdf/schattenbericht_fr.pdf.

7 Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Switzerland 07/06/2002. UN-Doc. CRC/C/15/Add.182.

8 Association suisse pour la protection de l'enfant, Enfants du monde, Fondation Village d'enfants Pestalozzi, Institut international des droits de l'enfant, Lobby Enfants Suisse, Mouvement scout de Suisse, Pro Familia, pro juventute et UNICEF Suisse.

9 Association suisse pour la protection de l'enfant, Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ), Enfants du monde, Fondation suisse du Service social international, Fondation Terre des Hommes, Fondation Village d'enfants Pestalozzi, Institut international des droits de l'enfant, Lobby Enfants Suisse, Mouvement scout de Suisse, pro juventute et UNICEF Suisse.

10 Rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant depuis le Rapport initial du gouvernement suisse de 2000. Régulièrement mis à jour. Etat au 5 avril 2006. Edité par le Réseau suisse des droits de l'enfant. A télécharger du site www.netzwerk-kinderrechte.ch.

A l'occasion de cette conférence, le Réseau suisse des droits de l'enfant a présenté à un vaste public spécialisé et aux médias les résultats de son rapport intermédiaire sous le titre de «Dix priorités sur le plan de l'action»¹¹, action destinée à répondre aux plus grandes lacunes qui, de son point de vue, entachent la mise en œuvre de la Convention. Le réseau réclame des bases importantes, sur le plan de la législation et de la coordination, pour l'application de la CDE, mais aussi des améliorations des conditions de vie des enfants et des jeunes en Suisse.

- Il y a lieu de mettre en place un **service de médiation** auquel pourraient s'adresser les enfants et les jeunes et qui serait chargé d'examiner si les lois et les décisions adoptées sont «compatibles» avec l'intérêt supérieur de l'enfant. Les autorités, les tribunaux et le monde politique accordent en effet trop souvent la priorité à d'autres intérêts.
- **L'état de santé** des enfants et des adolescents en Suisse laisse à désirer, **tant sur le plan physique que psychique**. C'est pourquoi le réseau attend du Conseil fédéral qu'il établisse un «Plan d'action national pour améliorer l'environnement et la santé des enfants», avec des programmes visant à consolider leur santé psychique, à prévenir le suicide, à réduire la consommation de stupéfiants et à diminuer le nombre d'accidents de la route.
- Les enfants sont toujours **victimes de diverses formes de violence**, mais on manque d'études significatives à ce sujet. C'est pourquoi le réseau demande d'accroître les efforts de recherche et de sensibilisation et de prévoir de nouvelles mesures de protection des enfants, p.ex. le droit explicite des enfants à une éducation sans violence, mais aussi des mesures de prévention et de protection en ce sens.
- La **pauvreté des enfants** en Suisse est une réalité de plus en plus explosive. C'est pourquoi le réseau réclame, entre autres, l'élaboration d'un programme d'action national contre la pauvreté, visant en particulier à améliorer la situation des enfants et des jeunes touchés par la pauvreté.
- Une étude consacrée aux nouvelles **lois sur les étrangers et sur l'asile** montre que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas respecté.¹² Le droit des étrangers empêche souvent que les enfants et les adolescents soient soutenus dans leur développement indépendamment de leur statut. C'est pourquoi le réseau revendique entre autres, pour les requérants d'asile mineurs non accompagnés, le droit à l'éducation et à une occupation.
- De manière générale, le réseau attend de la Confédération, des cantons et des communes qu'ils **tiennent compte de façon plus systématique de l'intérêt supérieur de l'enfant** et qu'ils s'engagent davantage sur le plan de la mise en œuvre de la Convention. Car sans

mécanismes de coordination, les compétences se diluent entre une multitude de services fédéraux et cantonaux.

10^e anniversaire de la mise en vigueur de la CDE en Suisse

Cela fait dix ans cette année que la Convention relative aux droits de l'enfant est entrée en vigueur en Suisse. Pour marquer cet anniversaire, le Réseau suisse des droits de l'enfant a organisé, avec le soutien de l'OFAS, une fête à Berne le 26 mars 2007. Plus de 400 enfants et adolescents de presque tous les cantons y ont participé pour présenter aux politiciens, aux décideurs et à un vaste public leur vision et leurs vœux concernant les droits de l'enfant et leur application. Une conférence de presse avec des représentants de la Confédération, des Chambres fédérales et du réseau, ainsi que d'autres spécialistes, a également offert l'occasion de dresser un bilan de ces dix ans, mais aussi de discuter des principaux défis et des lacunes les plus manifestes dans la mise en œuvre.

400 enfants et adolescents sur la place Fédérale

Le moment fort de cette manifestation a été la réunion sur la place Fédérale de plus de 400 enfants et adolescents de 21 classes. Auparavant, ces élèves avaient étudié la Convention avec l'aide de leurs professeurs et formulé leur propre vision de celui des droits de l'enfant qu'ils avaient choisi. Un garçon et une fille ont présenté leur vision à la présidente du Conseil national, Mme Christine Egerszegi, aux hommes et femmes politiques présents et aux représentants des gouvernements de presque tous les cantons. Ces visions concernant les droits de l'enfant ont été gravées sur une dalle, qui a été remise aux délégations des cantons. Elles sont maintenant «déposées» auprès des cantons, appelés à les traduire dans la réalité. Il faudra voir dans dix ans si on s'en est approché, mais il est prévu que des délégués de ces classes se retrouvent à l'automne 2007 pour la «10^e Conférence suisse des enfants»¹³ afin d'y débattre de l'avenir de leurs visions.

11 Les droits de l'enfant en Suisse: Que doit faire la Suisse? Dix priorités sur le plan de l'action. 7 novembre 2005. Edité par le Réseau suisse des droits de l'enfant. A télécharger du site www.netzwerk-kinderrechte.ch.

12 Marguerat Sylvie, Nguyen Minh Son, Zermatten Jean, 2006. La loi sur les étrangers et la loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant. Edité par la Fondation Terre des Hommes. Lausanne.

13 La Conférence suisse des enfants est organisée par le Lobby Enfants Suisse et se tiendra au Village d'enfants Pestalozzi de Trogen, sous le patronage du Réseau suisse des droits de l'enfant.

Il y a encore de grandes lacunes dans l'application de la CDE

Dix ans après l'entrée en vigueur en Suisse de la Convention relative aux droits de l'enfant, le Réseau suisse des droits de l'enfant constate de grosses lacunes dans son application.

La Convention n'est pas suffisamment connue

Aux termes de l'art. 42 CDE, les Etats parties s'engagent à faire largement connaître les principes et les dispositions de la Convention aux adultes comme aux enfants. Cet objectif pourrait être atteint au moyen d'une formation ciblée aux droits humains tant à l'école que dans les écoles de parents. Mais cette formation n'est pas inscrite dans tous les programmes scolaires, et la façon dont elle l'est varie beaucoup d'un canton à l'autre. La plupart du temps, les droits humains sont enseignés dans le cadre de l'éducation civique et dans d'autres branches comme le droit et l'histoire. Mais la formation aux droits humains, outre la transmission d'un savoir, comprend aussi l'acquisition de valeurs et de la capacité d'agir en relation avec ces droits. Il faut espérer qu'elle trouvera place dans les programmes d'enseignement, dans le cadre du «Plan de mesures 2007-2014 Education au développement durable»¹⁴. Un sujet aussi important que les droits humains, qui constituent un système de valeurs et de normes essentiel pour la vie en commun dans une société pluraliste, devrait absolument être introduit systématiquement et enseigné dans toute la Suisse.

Enquête sur la connaissance des droits de l'enfant

La Fondation Terre des hommes a réalisé fin 2006 un sondage auprès de 3200 personnes (dont 25 % d'adultes) pour savoir dans quelle mesure le contenu de la CDE était connu. Le résultat est assez décevant: moins de 10 % savaient ce qu'étaient les droits de l'enfant et beaucoup pensaient qu'ils ne concernent pas la Suisse, mais d'abord les pays en développement. De même, le droit à la participation des enfants et des jeunes est pour ainsi dire inconnu.¹⁵ Une autre enquête, menée par le Lobby Enfants Suisse, indique que les enfants et les adolescents interrogés connaissent plutôt les droits à la protection et à des prestations que le droit à la partici-

pation. Ils ne connaissent pratiquement pas non plus leur droit à accéder à une information appropriée à leurs besoins.¹⁶ Ces résultats confirment une fois de plus le constat fait par les ONG: la volonté d'appliquer systématiquement la CDE manque tant au niveau fédéral que cantonal. Une campagne d'information et de sensibilisation coordonnée à l'échelle du pays serait donc nécessaire. Il faudrait qu'elle touche tout autant les enfants, les adolescents et leurs parents que les personnes qui s'occupent d'enfants.

Former des spécialistes

L'un des principes de l'activité de l'Etat est que la Confédération et les cantons respectent le droit international (art. 5, al. 4, Cst.). La Convention relative aux droits de l'enfant, en tant que traité international, doit en vertu de l'art. 191 Cst. être appliquée par le Tribunal fédéral et les autres autorités tout comme les lois fédérales. Pour la Suisse, dotée d'un système juridique moniste, cela signifie que la CDE est directement applicable, sans qu'elle doive au préalable être transposée dans le droit national. Cette procédure implique cependant que les juges, les membres des autorités et les spécialistes qui travaillent avec des enfants et des adolescents connaissent parfaitement les principes et les dispositions de la Convention et qu'ils y soient sensibles. Il y faut une formation continue appropriée, ce qui implique que la formation aux droits de l'enfant et leur diffusion doivent être bien plus poussées que jusqu'ici.

L'inscription dans la loi d'une défense indépendante pour les enfants et les adolescents dans les procédures civiles et pénales constituerait également une base importante. La révision en cours du droit de la tutelle offre une occasion unique de donner force obligatoire à cette représentation judiciaire des enfants et des adolescents dans le cadre de la protection de l'enfance.¹⁷

Des voix pas assez entendues

La loi suisse garantit le droit des enfants à être entendus dans les procédures de divorce. Mais, comme l'a montré une étude du NFP52¹⁸, seul un enfant sur dix est consulté par le juge, et la manière dont le vœu de l'enfant est pris en compte varie beaucoup. Une étude sur la participation des enfants et des jeunes menée par UNICEF Suisse¹⁹ a révélé en outre que seuls deux enfants sur cinq ont leur mot à dire à l'école sur les décisions qui les concernent. Certes, les écoles encouragent de plus en plus la participation, mais elles la limitent généralement à des thèmes qui ne touchent pas à la compétence de décision des adultes. Au sein des familles, plus de la moitié des enfants et des jeunes peuvent participer aux décisions, mais cela veut dire que près de la moitié n'ont toujours pas leur mot à dire. Les adultes sont donc appelés à partager leur pouvoir dans les questions qui touchent les enfants.

14 Plan de mesures 2007-2014 Education au développement durable. www.edk.ch.

15 Voir le communiqué publié par Terre des hommes, www.tdh.ch/web/site/tdhch.nsf/pages/communiquedu260307F.

16 Lobby Enfants Suisse, 2006. Kinderrechte in der Schweiz: Was Kinder dazu sagen [Droits de l'enfant en Suisse: ce qu'en disent les enfants].

17 Résultats d'une enquête menée auprès de 223 enfants en Suisse alémanique et en Suisse romande.

18 Verein Kinderanwaltschaft Schweiz, www.kinderanwaltschaft.ch.

19 Prof. Andrea Büchler, Université de Zurich, Heidi Simoni, Institut Marie-Meierhofer pour l'enfance, 2006. Les enfants et le divorce: influence de la pratique du droit sur les transitions familiales. www.nfp52.ch.

Une politique nationale de l'enfance et de la jeunesse

Le statut des enfants et des jeunes en tant que personnes autonomes doit être renforcé conformément aux normes de la CDE. Car celle-ci ne les considère plus simplement en tant que membres de la famille, mais aussi comme des sujets autonomes au sens juridique. C'est pourquoi une politique nationale de l'enfance et de la jeunesse est nécessaire et doit être inscrite dans une loi-cadre. Cette revendication, lancée en 2000 par le postulat Janiak²⁰, est maintenant réexaminée, sur mandat de l'OFAS, dans le cadre d'un rapport d'experts. Ce rapport doit indiquer quelles sont les tâches de coordination prioritaires de la Confédération dans les questions de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que les besoins en matière de législation qui leur sont liés. Une «Coalition pour une politique efficace de l'enfance et de la jeunesse»²¹ se mobilise depuis quelque temps pour cette loi-cadre, et d'autres acteurs soutiennent cette revendication, notamment le Réseau suisse des droits de l'enfant et la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ).

Il manque un mécanisme d'application des droits de l'enfant

Nous voici revenus à la principale critique formulée par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU et par les ONG: il n'existe pas en Suisse de mécanisme national et intercantonal d'application de la CDE. Or, un tel mécanisme est indispensable pour que, dans un Etat organisé sur un mode fédéraliste comme l'est la Suisse, les droits de l'enfant puissent être mis en œuvre de façon coordonnée et systématique. En Allemagne et en Autriche, des mécanismes de ce type ont été introduits dans le cadre de programmes d'action nationaux et servent de base à l'application de la CDE. Aussi le Réseau suisse des droits de l'enfant demande-t-il au Conseil fédéral de réaliser enfin cette priorité. La définition du plan de mesures cité et l'étude d'un programme d'action national constituent deux pas dans la bonne direction.

La vision doit déboucher sur l'action

Afin que les visions exprimées débouchent sur des actions concrètes, le réseau a appelé, lors de la fête marquant les dix ans de la CDE, à la tenue d'une conférence nationale qui permettrait de faire la synthèse de la vision de tous les acteurs importants quant à l'avenir des enfants et des jeunes en Suisse. Cette conférence est prévue pour 2009 et elle devrait pouvoir définir, sur mandat de la Confédération et des cantons, des actions visant à appliquer la CDE en Suisse.

Bientôt un deuxième rapport

Le deuxième rapport du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la CDE doit être rendu en 2008, ce qui veut dire que le réseau doit aussi prendre en main la

rédaction du rapport des ONG à l'intention du Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Il a donc organisé avec les organisations membres, à l'occasion de son assemblée annuelle 2006, une rencontre de «lancement» du rapport des ONG. Comme le veulent les principes du réseau, la coordination de ce rapport a été prise en main par une des organisations membres, en l'occurrence l'agence de presse kinag du Lobby Enfants Suisse.

Rendre compte de l'application de la CDE est un des défis que doivent relever aussi bien la Suisse officielle que le Réseau des droits de l'enfant. Cette mission offre à tous les acteurs la chance d'apprendre à travailler la Convention relative aux droits de l'enfant avec plus d'ardeur qu'ils n'en mettent d'habitude et de mener des discussions à ce sujet au sein des organisations et des offices. Cela vaut aussi pour les parlementaires et autres preneurs de décision, appelés à se pencher sur l'avancement et les lacunes de la mise en œuvre de la CDE et donc à inscrire plus souvent les droits de l'enfant à l'agenda politique.

Selon le calendrier établi, le rapport devrait être achevé au second semestre 2008 et son examen par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU pourrait avoir lieu en 2009. Après quoi, le Comité formulera à l'intention de la Suisse officielle de nouvelles recommandations (observations finales) en vue d'améliorer encore la mise en œuvre de la CDE. Ces recommandations constitueront aussi pour le réseau une référence importante et une base pour un futur monitoring.

Pour un monitoring efficace

Un monitoring efficace des droits de l'enfant vise à faire la distinction entre avoir raison (*Recht haben*) et obtenir justice (*Recht bekommen*).²² Un préalable essentiel pour obtenir justice est déjà de connaître ses droits. Cela implique une formation aux droits humains et aux droits de l'enfant dans les programmes scolaires, mais aussi des modules correspondants dans les cours destinés aux parents. Il est également essentiel, comme on l'a dit, que les spécialistes qui travaillent avec des enfants et des jeunes suivent une formation et un perfectionnement appropriés.

20 Institut de pédagogie de l'Université de Zurich et UNICEF Suisse, 2003. Donner une voix aux enfants: étude concernant la participation des enfants et des jeunes en Suisse.

21 Postulat Janiak Claude, 00.3469. Loi-cadre relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse.

22 Coalition pour une politique efficace de l'enfance et de la jeunesse: Association faitière suisse pour l'animation de jeunesse en milieu ouvert (AFAJ), CSAJ, Lobby Enfants Suisse et pro jeunesse.

23 Maywald J., 2004. Monitoring zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Vol. 8 de la collection Die UN-Konvention umsetzen. National Coalition für die Umsetzung der UN-Konvention in Deutschland (éd.), p. 52-57.

24 Theis, J. 2004. Promoting Rights-based Approaches. Ed. Save the Children Sweden, Stockholm.

Un autre pas important dans cette direction est que tous les programmes destinés aux enfants s'inspirent des dispositions de la CDE. En d'autres termes, il faut que toutes les offres soient axées sur les droits fondamentaux des enfants et des jeunes, et non sur leurs besoins ponctuels et négociables. Une approche comparable, dite basée sur les droits (*rights-based approach*), est déjà pratiquée dans les programmes de coopération au développement. Elle devrait devenir en Suisse aussi, tant pour les institutions étatiques que pour les organisations privées, l'approche standard pour l'établissement de programmes et de projets dans le cadre du travail auprès des enfants et des jeunes. En ce sens, la

Convention relative aux droits de l'enfant invite tous les acteurs, autrement dit les services étatiques compétents, les parents et les autres responsables, à voir les enfants et les jeunes comme des sujets détenteurs de droits et à les traiter comme tels.

Christina Weber, lic. en sciences sociales, Master of Advanced Studies en droits de l'enfant de l'Université de Fribourg, chargée des droits de l'enfant à la Fondation Village d'enfants Pestalozzi, responsable depuis 2003 du service de coordination du Réseau suisse des droits de l'enfant (dès 2003).
Mél: c.weber@pestalozzi.ch

La Suisse est-elle un bon élève?

Terre des hommes, ONG suisse d'aide internationale à l'enfance, analyse l'application de la Convention des droits de l'enfant dans son pays de positionnement: quelle est sa vision sur les priorités en matière de droits de l'enfant? La Suisse est-elle un bon élève?



Muriel Langenberger
Terre des hommes – aide à l'enfance

A l'heure de la mondialisation, où acheter un enfant sur Internet est devenu réalité, où les risques d'exploitation inhérents à la situation des enfants migrants mettent en question les politiques migratoires européennes, il est irresponsable de penser que les droits de l'enfant concernent uniquement les pays du Sud.

Mais encore à observer nos médias relater quotidiennement la violence sur les enfants et entre les jeunes, il est nécessaire de nous concentrer sur ce qui se passe chez nous, et de véhiculer des messages basés sur des valeurs, à vocation de sensibilisation.

Terre des hommes (Tdh) s'investit en Suisse dans le domaine des droits de l'enfant, par un travail d'influence visant un changement positif sur des thématiques spécifiques: lutte contre les abus et les risques de trafic dans l'adoption internationale, protection des mineurs migrants, prévention de la maltraitance. Nous estimons par ailleurs qu'il est important de faire connaître les droits de l'enfant, notamment aux jeunes, et de les mobiliser. Cet article reflète la pratique de l'organisation.

Introduction

Les droits de l'enfant ont été consacrés par la Convention relative des droits de l'enfant¹ (CDE), texte international contraignant². Elle marque une évolution importante de la place de l'enfant dans notre société. Elle lui accorde pour la première fois une priorité sur le plan politique et demande une plus importante prise de conscience de l'impact de l'action des pouvoirs publics, sur les enfants et leurs droits fondamentaux. Il s'agit là d'une conception révolutionnaire. La responsabilité de sa mise en œuvre n'incombe pas qu'à l'Etat, mais à tous les acteurs concernés, professionnels, parents, enfants. Enjeu majeur plus compliqué qu'il n'y paraît, car il s'agit de droit, mais aussi de changement de mentalité.

Connaissance des droits de l'enfant en Suisse

Dix ans après l'entrée en vigueur de la CDE en Suisse, Tdh a fait un état des lieux des connaissances des enfants et des adultes concernant les droits de l'enfant, sur la base d'une enquête menée auprès de 3200 personnes, dont un quart d'adultes.³

La conclusion à laquelle nous sommes arrivés est que les droits de l'enfant sont insuffisamment connus en Suisse, comme l'avait déjà relevé le Comité des droits de l'enfant de l'ONU en 2002:⁴

- Plus de 20 % des personnes interviewées avouent ne jamais avoir entendu parler de cette thématique. A peine plus de 50 % des participants sont capables de citer au minimum un droit de l'enfant.
- Plus questionnable encore, la famille n'est pas un vecteur de diffusion et de promotion des droits de l'enfant, alors qu'elle joue un rôle central dans l'éducation et la transmission des valeurs.
- La plupart des interviewés ne se sentent pas concernés par les droits de l'enfant, qu'ils considèrent comme une préoccupation des pays pauvres.

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

2 Ratifiée par tous les pays sauf les Etats-Unis et la Somalie.

3 Volz A., Joffré N., De l'importance de diffuser et faire connaître la Convention relative aux droits de l'enfant, Terre des hommes – aide à l'enfance, Le Mont-sur-Lausanne, mars 2007.

4 Observations finales du Comité des droits de l'enfant: Suisse, 13.6.2002 (CRC/C/14/Add.182. Concluding Observations/Comments), Organisation des Nations Unies.

- Enfin, le grand absent des réponses est le droit à la participation⁵ qui pourtant implique que tout enfant a le droit à être entendu, et que son avis doit être pris en compte dans toutes les décisions qui l'incombent.

La Suisse a donc un effort important à faire en termes de diffusion de la CDE, de formation et de sensibilisation sur ses principes auprès de tous les acteurs. Les enfants ont des droits spécifiques dus à leur âge, à leur capacité de discernement et à leur vulnérabilité. Si l'enfant n'est pas encore un citoyen au sens complet du terme, il est considéré comme un citoyen en devenir, qu'il est de la responsabilité de tous de préparer à devenir membre à part entière de la société.

Les principales violations des droits de l'enfant en Suisse

De manière générale, la législation, mais aussi les jugements, ont tendance à aller dans le sens d'un respect de la CDE. Cependant, lorsque les enfants font l'objet de procédures administratives, ils ont rarement la possibilité de s'exprimer. Par exemple, une étude du Programme national de recherche 52 précise que «seuls 10 % des enfants sont réellement entendus dans les procédures de divorce»⁶.

Malheureusement, le bât blesse dans le domaine sensible du droit des étrangers et du droit d'asile. Avec les nouvelles lois votées par le peuple en septembre 2006, la Suisse a fortement durci sa politique migratoire. Des enfants sont particulièrement touchés et subissent les conséquences de cette politique. Tdh a publié dans le cadre des débats qui ont précédé les votations une analyse juridique mettant en exergue les violations de la CDE dans les deux lois⁷. Six semaines après les votations, la Commission de gestion du Conseil national a publié un rapport sur la détention des mineurs en vue d'expulsion⁸, et conclut également à des violations de la CDE.

5 Le droit à la participation est décliné dans les articles 12-16 de la CDE, le plus important étant l'art. 12 qui accorde aux moins de 18 ans le droit d'être entendu.

6 Programme national de recherche, L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations (PNR 52), Berne, juin 2007.

7 Zermatten J., Nguyen M.S., Marguerat S., La loi sur les étrangers et la loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant, Terre des hommes – aide à l'enfance, Le Mont-sur-Lausanne, juin 2006.

8 Protection de l'enfance et mesures de contraintes : Rapport de la Commission de gestion du Conseil national, Berne, novembre 2006.

9 Art. 3, CDE.

10 Convention de La Haye du 29.5.1993 sur la protection des enfants en matière d'adoption internationale, entrée en vigueur en Suisse en janvier 2003 (CLaH).

Exemple

D'Afrique de l'Ouest, Silvia (prénom d'emprunt) est emmenée en Suisse à l'âge de 16 ans. L'homme qui l'accompagne début 2006 prétend l'aider à reprendre ses études. A son arrivée dans une grande ville, elle est enfermée, menacée et violée par plusieurs hommes. Elle parvient toutefois à s'échapper pour se réfugier chez une compatriote. Rapidement dénoncée, la police des étrangers l'interpelle, la fouille, relève ses empreintes et la maintient en cellule trois jours. Silvia est obligée de raconter maintes fois ce qui lui arrive, avant d'être relâchée avec l'ordre de quitter la Suisse dans les 48 heures. Tolérée seulement dans notre pays le temps que dure l'enquête, Silvia ne donne plus de nouvelles depuis plusieurs mois.

Tdh considère la protection des enfants dans le cadre de la migration, comme un axe essentiel de sa lutte contre l'exploitation et le trafic des enfants, dans ses pays d'intervention, mais en Suisse aussi, pays de destination et de transit. Les enfants migrants, en particulier les enfants non accompagnés, sont très vulnérables. Le risque qu'ils tombent dans la délinquance et dans les mains de réseaux criminels est élevé. En Suisse, peu voire pas protégés par la loi, ils se situent dans une zone grise entre l'asile auquel ils n'ont souvent pas droit, et la clandestinité qui ne leur offre aucune perspective d'avenir.

Dans le domaine de l'adoption internationale, les droits de l'enfant sont loin d'être respectés. On assiste à des abus massifs dans la pratique, que des lacunes dans les lois favorisent. L'adoption internationale se base sur l'intérêt supérieur de l'enfant, principe fondamental de la CDE⁹. Il s'agit donc de trouver des parents pour un enfant, et non l'inverse. L'adoption internationale ne constitue pas une fin en soi, elle n'est envisagée que si aucune solution satisfaisante n'a pu être trouvée dans le pays d'origine de l'enfant.

Dès lors, que penser des possibilités de choisir un enfant sur Internet ou directement dans un orphelinat ? Au risque de choquer, il faut bien admettre que l'adoption internationale répond aux lois du marché. Dans la réalité, les enfants à adopter sont de moins en moins nombreux, alors que le nombre de parents en attente d'une proposition augmente. On assiste à une pression de la demande.

La Suisse n'échappe pas à cette réalité. Afin de maîtriser au mieux la situation, elle a ratifié la Convention de La Haye¹⁰ (CLaH) qui régit les rapports entre les pays d'origines et d'accueil. Mais elle laisse la possibilité de l'adoption privée avec des pays d'origines n'ayant

pas ratifié la CLaH. C'est une incohérence qui laisse la porte ouverte à toutes sortes d'abus, puisqu'elle permet des adoptions hors de tout contrôle. Tdh estime qu'il est une priorité pour la Suisse d'interdire les adoptions privées.¹¹

Un troisième domaine est imprégné de violations des droits de l'enfant, celui de la maltraitance. Nous faisons le choix dans cet article de ne pas développer cette thématique, mais de faire un certain nombre de recommandations.

Tout d'abord, il est nécessaire de pouvoir disposer de statistiques récentes, la référence en étant toujours encore le *Rapport sur l'enfance maltraitée en Suisse* de 1992. Il est essentiel de mettre en place un projet national de prévention de la maltraitance. Un concept¹² existe d'ailleurs. Enfin, Tdh s'interroge sur le manque de débat autour des punitions corporelles, encore tolérées dans la famille par la loi, alors que plusieurs pays voisins les interdisent.

Conclusion

Les points traités dans cet article ne sont pas exhaustifs. Ils démontrent néanmoins que les droits de l'enfant ne sont pas considérés comme une priorité dans notre pays.

La Suisse s'est engagée au niveau international à prendre toutes les mesures nécessaires pour appliquer la CDE, critiquée à plusieurs reprises pour ses manquements. La Suisse, pays des droits de l'homme, peut mieux faire.

Il est primordial de faire connaître les droits de l'enfant à tous les acteurs, enseignants, futurs juristes, parents, et enfants eux-mêmes. Encourager ces derniers à participer, que ce soit dans la famille, à l'école ou dans la vie publique. Il faut influencer la scène politique, afin qu'elle considère l'intérêt des enfants dans toutes les décisions qui l'incombent. Enfin veiller à ce que tous les enfants aient accès aux mêmes droits.

Il s'agit en fait de marquer une volonté claire et engagée.

Muriel Langenberger, responsable Droits de l'enfant en Suisse,
Terre des hommes – aide à l'enfance.
Mél: muriel.langenberger@tdh.ch

11 Hürzeler-Caramore S, Hofstetter M, et al. L'adoption dans tous ses états, Terre des hommes – aide à l'enfance, Le Mont-sur-Lausanne, 2004.

12 Violence envers les enfants: concept pour une prévention globale, Hors-série du bulletin Questions Familiales, OFAS, Berne, septembre 2005.

Le poids juridique des droits de l'enfant

La notion de «droits de l'enfant» se réfère d'abord, en tout cas depuis que la Suisse a ratifié ce traité début 1997, aux droits inscrits dans la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE). Bien sûr, des droits de l'enfant figurent dans de nombreuses autres sources de droit, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civiques et politiques et celui relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Constitution fédérale ou le Code civil suisse, mais la CDE est clairement au centre du débat sur ces droits, chez les juristes aussi.

CDE reformule les droits humains généraux spécifiquement pour les enfants. La limite d'âge est placée – non sans arbitraire, mais la pratique ne saurait s'en passer – à dix-huit ans (art. 1 CDE).

C'est là le double message de la Convention relative aux droits de l'enfant en tant que traité sur les droits humains: les enfants sont détenteurs des droits humains généraux, mais ils détiennent en plus des droits humains particuliers, interprétés spécialement pour eux. L'inverse n'est pas vrai: les droits de l'enfant ne s'appliquent pas à tous. Les personnes de plus de dix-huit ans peuvent certes encore être des enfants dans un rapport générationnel, mais elles ne sont plus détentrices des droits de l'enfant.

Les droits de l'enfant en tant que droits humains

La qualité de droits humains reconnue aux droits de l'enfant renvoie aux principes juridiques généraux relatifs aux droits humains. Il en est quelques-uns qu'il convient de souligner en relation avec la Convention.¹

La codification internationale des droits humains a rompu le système fermé du droit des gens des Etats souverains, faisant de l'individu un sujet, à tout le moins passif, du droit international public. Par exemple, chacun peut désormais invoquer le droit international public pour réclamer la protection de l'Etat si des tiers menacent ou ne respectent pas ses biens protégés par les droits humains. Du point de vue juridique, cela peut déboucher sur une nouvelle conception de la relation entre les droits traditionnels des parents et les nouveaux droits propres des enfants.

Les traités sur les droits humains engagent au premier chef les Etats parties, et plus précisément leurs autorités législatives, judiciaires et exécutives. Dans les Etats à structure fédéraliste, les autorités de tous les niveaux de l'Etat sont toutes également concernées. Cependant, ces traités ne fondent pas seulement des obligations des instances étatiques envers les individus, mais aussi des obligations des individus les uns envers les autres. On parle ainsi de force obligatoire indirecte lorsque l'Etat, pour remplir un devoir de protection découlant des droits humains, intervient en faveur d'une personne qui a subi des actes de violence privés.

Sous l'angle juridique, on n'accorde aujourd'hui qu'une importance mineure à la distinction d'ordre idéologique entre droits civiques et politiques d'un côté



Michael Marugg
pro juventute

Si les droits de l'enfant ont un poids juridique, c'est en premier lieu du fait que la CDE fait partie intégrante du système onusien des droits humains en tant qu'élément spécialement consacré aux enfants. Les enfants sont des êtres humains et, à ce titre, détenteurs évidents des droits humains généraux. Mais ce sont des êtres humains particuliers: ils ont davantage besoin d'être soutenus et protégés que les adultes. C'est pourquoi la

¹ Cf. Walter Kälin/Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Helbing & Lichtenhahn, Nomos, 2005, p. 17 ss. et 87 ss.

et droits économiques, sociaux et culturels de l'autre. Plus importante est la distinction en fonction des obligations de respecter, de protéger et de garantir les droits humains, et de le faire sans discrimination. Ces obligations-là peuvent se rapporter à toute prétention relevant des droits humains, peu importe que le droit en question soit qualifié de civil ou de social.

L'obligation de respecter les droits humains implique des obligations de s'abstenir, notamment au sens des libertés individuelles négatives classiques. L'obligation de protéger les droits humains va plus loin et exige des mesures actives de l'Etat lorsque des tiers privés portent atteinte à des biens protégés par les droits humains. L'obligation de garantir ces droits va plus loin encore. Elle exige de l'Etat qu'il fasse le nécessaire pour que les ayants-droit puissent jouir de leurs droits le plus largement possible. Cela peut impliquer la mise sur pied d'institutions ou des prestations concrètes en espèces ou en nature.

L'intégration de la Convention relative aux droits de l'enfant dans la politique générale des droits humains signifie cependant aussi qu'elle est inévitablement appliquée avec la retenue dont la Suisse fait généralement preuve dans ses stratégies d'application des traités internationaux sur les droits humains au plan national. Preuve en soient, par exemple, la longueur des processus de ratification ou l'hésitation à mettre sur pied l'institution nationale indépendante de défense des droits humains qu'attend de la Suisse le Comité des droits de l'enfant de l'ONU.²

Les droits de l'enfant en tant que droits humains spécifiques des enfants

Après ce rappel des principes généraux, il est temps de passer aux aspects spécifiques des droits de l'enfant.

Les droits humains sont l'expression d'une conception, celle de l'individu autonome responsable de lui-même. Ils figent cette autonomie et cette responsabilité propre de l'individu, admises par principe, et ne tiennent pas compte des restrictions de fait qui peuvent résulter de circonstances individuelles. En revanche, les droits de l'enfant accompagnent leur détenteur durant une phase extrêmement dynamique de sa vie, de la naissance à la maturité. Ils doivent donc être respectés, protégés et garantis d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités (art. 5 CDE).

La Convention reconnaît l'enfant en tant que sujet autonome. Il en résulte l'obligation pour les Etats parties – mais aussi de manière indirecte, comme on l'a dit, pour les personnes responsables de l'enfant – de respecter, de protéger et de garantir ces droits spécifiques. Ainsi, les enfants ne sont plus une affaire privée regardant exclusivement les parents. Les droits des parents et

ceux des enfants ont un poids identique au départ, mais leur développement diffère ensuite du tout au tout.

La CDE réunit droits sociaux et civiques en un instrument juridique et définit les droits de l'enfant dans tous les domaines importants de sa vie.

La capacité des droits de l'enfant à s'imposer sur le plan international est affaiblie par rapport à d'autres traités relatifs aux droits humains, dans la mesure où il n'existe aucun protocole facultatif prévoyant une procédure de recours individuelle.

Le statut juridique de l'enfant à la lumière de la CDE

La capacité juridique fondamentale de l'enfant a été reconnue, bien avant la ratification de la Convention, par le Code civil, qui dit que «toute personne jouit des droits civiques» (art. 11, al. 1, CC). Mais l'inégalité de traitement dans la forme donnée ensuite à ces droits est fonction de ce qui était considéré comme inégal. Ainsi, dans le droit suisse, le statut juridique de l'enfant reste marqué par une conception paternaliste. On est passé de la puissance paternelle à la puissance parentale, puis à l'autorité parentale exercée conjointement par les deux parents, mariés le plus souvent. Les parents déterminent les soins à donner à l'enfant et dirigent son éducation en vue de son bien (art. 301, al. 1, CC) et non, comme le prévoit l'art. 5 CDE, en vue de lui permettre d'exercer ses droits. L'enfant doit obéissance à ses parents (art. 301, al. 2, CC). La protection de l'enfant est réglée en tant que partie du droit de la famille et elle est conçue juridiquement comme une ingérence dans les droits des parents.

La CDE a complètement réorienté le processus dans le sens des droits de l'enfant. L'élan donné par sa ratification a conduit à l'inscription dans la nouvelle Constitution fédérale de l'article affirmant que les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement (art. 11). Les droits des parents sont, eux, inscrits de façon plus discrète dans la garantie du respect de la vie privée et familiale (art. 13 Cst.).

Cependant la conception de l'enfant comme sujet de droit, à la base de la CDE, a produit peu d'effet au-delà de l'art. 11 Cst. Ainsi, la position de l'enfant dans la procédure de divorce, et surtout dans l'exécution de la procédure, ne répond pas à cette conception.³ Mais c'est surtout la procédure civile de protection de l'enfance

2 Observation générale n° 2 du 15 novembre 2002, Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant (CRC/GC/2002/2).

3 Cf. NFP 52, Büchler, Andrea/Simoni Heidi: Les enfants et le divorce: influence de la pratique du droit sur les transitions familiales.

qui présente une lacune criante avec l'absence d'une instance efficace de défense des droits des enfants.

Les droits exigibles de la Convention

Par «droit», affirmait Oliver Wendell Holmes, juge à la Cour suprême des Etats-Unis dans la première moitié du siècle passé, il entendait les prophéties sur ce que feront en fait les tribunaux.⁴ Selon cette conception, les droits de l'enfant se limiteraient à ce que les tribunaux décident à leur sujet. Tel n'est certainement pas le point de vue de la culture juridique de l'Europe continentale, mais cette manière de voir a néanmoins beaucoup de poids pour les juristes.

En Suisse, les accords de droit international public jouissent d'une position initiale favorable s'agissant de leur application par les tribunaux. Les traités internationaux ratifiés par la Suisse font aussitôt partie du droit fédéral et doivent être respectés par les cantons également (art. 5, al. 4, Cst.). Ainsi, la Convention relative aux droits de l'enfant prime le droit national. Mais pour que le tribunal rende un arrêt, il faut d'abord que le droit de l'enfant fondant l'action en justice soit reconnu directement applicable.

Une disposition d'un traité international est réputée directement applicable lorsque son contenu «est suffisamment précis et clair pour servir de fondement au jugement d'une espèce particulière; il faut donc que la norme en question soit susceptible d'être appliquée par un tribunal, qu'elle ait pour objet les droits et les obligations des particuliers et qu'elle s'adresse aux autorités chargées de l'application de la loi»⁵.

Il appartient aux tribunaux de décider, dans le cas d'espèce, si la disposition invoquée est directement applicable. Le Tribunal fédéral se montre plutôt réservé dans sa pratique et n'a explicitement reconnu comme directement applicables que quelques rares dispositions.

L'une d'elles est l'art. 12 CDE relatif au droit de l'enfant d'être entendu. L'arrêt du Tribunal fédéral du 22 décembre 1997 a ouvert la voie.⁶ Il a reconnu l'art. 12 CDE comme une norme directement applicable, dont la violation peut être attaquée devant le TF. Il en est résulté notamment une jurisprudence très fournie sur le droit des enfants d'être entendus dans les procédures judiciaires ou administratives qui les concernent.

L'art. 7 CDE, aux termes duquel l'enfant est enregistré après sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom,

le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux, a lui aussi été reconnu directement applicable.

Aucune ligne ne s'est imposée clairement, par contre, en ce qui concerne l'art. 3 CDE (primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant) et l'art. 9 (que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents). Selon la pratique, ces dispositions ne sont pas directement applicables «en elles-mêmes», mais elles doivent être prises en considération pour interpréter d'autres dispositions en conformité avec le droit international public ou elles peuvent être déterminantes en corrélation avec d'autres dispositions.

Dans bien d'autres domaines, les droits définis par la CDE ne vont pas plus loin que le droit constitutionnel correspondant. Ainsi, le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit garanti par l'art. 19 Cst. recouvre largement le droit à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit visé par l'art. 28 CDE.

En dix ans de pratique, le Tribunal fédéral devrait avoir fait la lumière sur l'essentiel des dispositions de la CDE qui sont directement applicables en droit suisse. Quelques arrêts principaux clairs ont donné des impulsions décisives. Pour les art. 3 ou 9 CDE, la pratique continuera d'évoluer au cas par cas.

Les obligations du législateur et de l'administration

Dans de nombreux domaines, l'obligation faite par la Convention aux Etats parties de protéger ou de garantir les droits de l'enfant oblige l'Etat à fournir des prestations positives. Ainsi, l'art. 19 CDE oblige les Etats parties à prendre toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales pendant qu'il est sous la garde de ses parents. L'art. 24 CDE exige d'eux qu'ils reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible.

Il ne sera guère possible d'obtenir par la voie judiciaire la mise sur pied de prestations, d'institutions ou de transferts monétaires fondés sur ces dispositions, mais cela ne revient pas pour autant à leur dénier toute valeur juridique.

En ratifiant la Convention relative aux droits de l'enfant, les Etats parties se sont engagés à l'appliquer intégralement. Peu importe à cet égard si et dans quelle mesure ses dispositions peuvent faire l'objet d'actions en justice conformément à l'ordre juridique national. La question de la possibilité d'imposer l'application d'une norme donnée et celle de la force obligatoire des engagements pris sont deux choses différentes.

4 Cité d'après Friedman, W.: Théorie générale du droit, p. 247.

5 ATF 124 III 90, du 22 décembre 1997.

6 ATF 124 III 90.

Différents instruments existent pour imposer les droits définis par la Convention et axés sur des prestations dans les processus politiques. Il y a d'abord l'institution du Comité des droits de l'enfant (art. 43) et les rapports que les Etats s'engagent à lui soumettre sur la mise en œuvre la Convention (art. 44): ils y rendent compte régulièrement des mesures prises pour donner effet aux droits reconnus dans la CDE. Le Comité des droits de l'enfant commente ces rapports et recommande à chaque Etat concerné d'autres mesures en vue d'améliorer cette mise en œuvre.

Un rôle spécifique est dévolu aux organisations non gouvernementales dans la concrétisation de la Convention et des droits humains en général. Lorsqu'elles attirent l'attention sur des lacunes dans la mise en œuvre et qu'elles réclament et soutiennent le comblement de ces lacunes, les organisations de la société civile n'agissent pas en gardiennes autoproclamées de la morale. Le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme souligne en effet que celle-ci a été proclamée «afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent [...] de développer le respect de ces droits et libertés». C'est de là que dérive la fonction institutionnelle accordée aux ONG dans la mise en œuvre de la Convention.

Droits de l'enfant et fédéralisme

La Convention définit des droits concernant tous les domaines importants de la vie de l'enfant et elle en exige la mise en œuvre intégrale dans l'ensemble de l'Etat partie. Mais en Suisse, les questions relatives au droit des enfants et des jeunes sont réglées en ordre dispersé dans les sources de droit les plus diverses; il n'existe pas de codification des droits de l'enfant dont le contenu couvre une étendue comparable au champ couvert par la CDE.

Ce qui est bien plus problématique cependant, c'est que l'impératif de mise en œuvre dans l'ensemble du pays formulé par la Convention se heurte aux garanties structurelles du fédéralisme ancrées dans le droit constitutionnel (art. 3 Cst.). Nombre des questions de politique de l'enfance et de la jeunesse liées aux droits définis dans la Convention relèvent des compétences cantonales ou communales. Il peut en résulter dans l'application des disparités d'une région ou d'un canton à l'autre. L'impossibilité de justifier objectivement des différences de ce type peut revenir à un manquement de l'Etat partie à son obligation de garantir l'exercice des droits de l'enfant sans discrimination sur l'ensemble de son territoire.

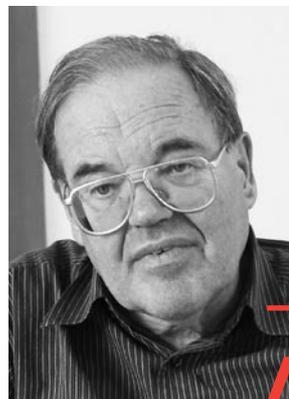
Ainsi, l'étude «Quand les enfants grandissent avec les administrations» réalisée dans le cadre du Programme national de recherche 52 relève des divergences criantes dans l'application par les cantons de la protection de l'enfant prévue par le Code civil.⁷ Ces disparités ne s'expliquent pas par les particularités des cas de figure, mais par des différences d'ordre institutionnel et organisationnel dans les systèmes cantonaux de protection de l'enfance. En revanche, l'offre d'un soutien aux enfants et aux jeunes diffèrent dans les espaces sociaux ruraux et en milieu urbain, par exemple, paraît moins problématique. La Convention relative aux droits de l'enfant n'est nullement incompatible avec le fédéralisme tant que les Etats s'efforcent de corriger les différences de mise en œuvre qui ne peuvent se justifier objectivement.

Michael Marugg, docteur en droit, responsable Droit et politique, pro jeunesse. Mél: michael.marugg@projuventute.ch

7 PNR 52, Voll, Peter: Quand les enfants grandissent avec les administrations: la protection de l'enfant au quotidien selon le Code civil; voir aussi Sécurité sociale n° 5/2006, p. 242 ss.

La politique de l'enfance et de la jeunesse dans une politique intégrée des générations

Comment comprendre les enfants et les jeunes ? Quelles règles permettraient de leur faire une juste place ? Ces questions difficiles, on peut les situer dans le cadre plus large des relations intergénérationnelles au sein des familles et de la société. Une telle approche permet de considérer l'interdépendance des jeunes et de leurs aînés dans le contexte social et juridique. Au centre des préoccupations de tous les partisans d'une politique de l'enfance et de la jeunesse se trouve l'idée de la participation. Cette idée peut être clarifiée dans le cadre d'une politique intégrée des générations. Ainsi il est possible à la fois de mieux expliciter la portée sociopolitique d'une politique de l'enfance et de la jeunesse, et de mettre en évidence la fécondité d'une politique des générations.¹



Kurt Lüscher

Les relations intergénérationnelles

Postulons que le *but* de la politique de l'enfance et de la jeunesse est de garantir, par des activités, des mesures et des institutions publiques, le bien-être et la participation sociale de l'ensemble des enfants et des jeunes, afin de leur permettre de développer une personnalité

responsable et capable de vivre en société, en tenant compte de leurs intérêts, indépendamment de leur sexe et de leur appartenance sociale. Associer cette *idée* d'une politique de l'enfance et de la jeunesse à celle d'une *politique intégrée des générations* permet aussi de formuler les énoncés suivants :

- les intérêts des enfants et des jeunes doivent être placés sur le même plan que ceux des autres groupes d'âge ;
- il faut prendre en compte l'interdépendance des jeunes et de leurs aînés ;
- la forme que prennent actuellement les relations intergénérationnelles conditionnera celle qu'elles auront plus tard.

Un défi particulier provient du fait que les *enfants*, pendant leurs premières années, ont besoin des soins et de l'attention de personnes plus âgées, à commencer par leurs parents, tandis que les *jeunes* se libèrent précisément de ces liens étroits et cherchent ensemble, avec leurs pairs, une façon de vivre qui leur soit propre.

Le cadre social et juridique

La forme que prennent au quotidien les relations intergénérationnelles entre enfants, jeunes et adultes est liée à la succession historique des générations. Celle-ci reflète l'évolution des modèles sociétaux et le rapport que ceux-ci entretiennent avec la dynamique démographique, sociale, économique et culturelle du *changement social*, ainsi qu'avec certains mouvements contradictoires, notamment :

- une individualisation prononcée, d'un côté, et un intérêt croissant pour des conceptions fondamentalistes du monde, de l'autre ;
- une rationalisation de nombreux domaines de la vie et une forte accentuation de l'aspect affectif des relations sociales ;
- la persistance de la pauvreté parallèlement à l'augmentation du niveau de vie ;
- la diffusion généralisée d'informations accessibles à tous au niveau mondial, associée à un intérêt marqué pour les récits intimes ;
- l'omniprésence de la technologie, en même temps qu'un intérêt majeur pour le corps et le « naturel ».

Le rapport entre les groupes d'âge évolue, suite à l'augmentation de l'espérance de vie, au recul des naissances et aux mouvements migratoires, et, simultanément, à l'augmentation de la *durée de vie partagée*

¹ Cet article est la version abrégée d'un texte rédigé pour le domaine Famille, générations et société, de l'OFAS. Pour une présentation détaillée de l'arrière-plan sur lequel s'inscrivent ces réflexions et pour des indications bibliographiques, cf. K. Lüscher / L. Liegle, Generationenbeziehungen in Familie und Gesellschaft, Constance, UVK, 2003.

(«gemeinsame Lebensspanne») entre trois, voire quatre générations. Par ailleurs, *le rôle dévolu aux genres* est aussi en train de se modifier, quant au sens qu'on lui donne et dans la forme qu'il prend au quotidien. La diversité ethnique et sociale de la population se reflète également dans les formes de vie privée; cela pose encore d'autres défis pour la politique de l'enfance et de la jeunesse, notamment dans la manière de l'articuler à d'autres politiques publiques et de l'inscrire dans les structures du fédéralisme.

Les *règles juridiques* encadrant la politique de l'enfance et de la jeunesse sont marquées par le primat traditionnel de *l'institution de la famille*. Premiers responsables de leurs enfants, les parents ont le droit d'assumer leur responsabilité comme ils l'entendent. En principe comme en pratique, le droit de la famille tient toutefois de plus en plus compte des diverses formes que prend la vie privée et des changements observés dans les rapports intergénérationnels (ex.: l'obligation d'entretien).

De même, la politique de l'enfance et de la jeunesse est étroitement liée à *l'école* et à *la formation*: de nouvelles approches pédagogiques sont centrées sur la dynamique des relations entre les participants et leurs perspectives. C'est d'autant plus important que les enfants, à l'avenir, passeront dès leur plus jeune âge une part grandissante de leur quotidien dans des institutions extérieures à la famille. A ce titre, il est crucial de respecter les intérêts des enfants tout autant que ceux des parents et des collaborateurs des structures éducatives.

L'évolution des *nouveaux médias*, avec la transformation des moyens et des formes de communication, n'est pas non plus sans répercussions sur les relations intergénérationnelles au sein des familles et dans les relations entre pairs. Les médias agissent sur les processus de socialisation, et par conséquent aussi sur l'évolution de la personnalité de tout un chacun; étendant leur influence sur les contenus diffusés et sur l'usage des appareils de communication, les médias influent également sur la valeur sociale, politique et culturelle qui leur est accordée.

La *protection de la jeunesse* a notamment pour tâche de réguler l'action des médias. Cependant, étant donné la multiplication des images violentes et pornographiques et les possibilités de leur diffusion, l'édiction de normes pose des problèmes de taille: la pluralité de l'offre, son omniprésence et la situation de quasi libre accès rendent délicates la formulation et l'application de règles obligatoires. Les jeunes et les enfants façonnent du reste eux-mêmes leur rapport aux médias. Cela dit, il faut se rappeler que, dans leur grande majorité, les offres médiatiques visant les enfants et les jeunes sont conçues et diffusées par des adultes, ce qui pose la question de leur responsabilité vis-à-vis des plus jeunes.

Ces dernières années, de nouvelles approches ont aussi vu le jour, en particulier avec la *Convention de*

l'ONU relative aux droits de l'enfant et des dispositions qui s'en inspirent. Celles-ci ont pour caractéristique de se fonder sur *les droits de l'homme*: elles visent donc à protéger les *personnes* et non les *institutions*. Cela amène les uns à y voir un danger pour la famille, les autres à considérer le rôle de la famille comme une thématique en soi. Ce faisant, tous oublient que même si cette convention est centrée sur les droits de l'homme, elle reconnaît entièrement l'importance de la famille et des autres institutions. Alors qu'elle place la dignité de l'enfant au centre, elle essuie souvent le reproche d'être trop générale et sujette à interprétation. A quoi on peut rétorquer que son interprétation et son application ne peuvent faire l'économie d'une contextualisation spécifique à chaque situation. En d'autres termes, il s'agit dans chaque cas de penser à la façon de voir de tous les intéressés et de rechercher, à partir de là, des solutions individuelles et collectives respectueuses de la dignité humaine.

Dans le cours de l'histoire, on s'est peu à peu rendu compte que les relations intergénérationnelles ne sont pas seulement importantes pour les enfants et les jeunes, mais aussi pour les parents, les grands-parents et les autres adultes, dans la mesure où elles confèrent du sens à leur vie. C'est pourquoi la notion de *générativité* est un élément important dans les relations entre les générations. Son sens actuel dépasse l'idée que les membres des générations plus âgées ont à s'engager pour le bien des générations plus jeunes; on reconnaît que les jeunes aussi ont une responsabilité dans l'aménagement des relations intergénérationnelles, par exemple au sein de la famille, ou dans d'autres domaines de la vie, comme l'école, la science et l'art.

La participation, thème-clé

Au cœur des débats sur la politique de l'enfance et de la jeunesse se trouve le postulat de la *participation*. Ce terme a plusieurs sens. On pourrait en donner la définition suivante: participer, c'est prendre part activement à des projets communs et donc à un agir commun – soit coopérer avec les autres en fonction de ses intérêts, pour fixer des objectifs, choisir des moyens et définir des conditions. Ce qui, en principe, requiert aussi l'évaluation des conséquences de l'action, un jugement sur l'action elle-même et une prise de responsabilités.

Des formes de participation diverses

De manière générale, on peut distinguer deux formes de participation:

- la participation directe des personnes dans des groupes primaires;

- des formes de participation découlant de l'appartenance à des associations ou à des institutions.

On peut y ajouter la participation formellement fondée donnant droit à prendre part aux décisions et aux élections, au niveau communal, cantonal et national, ainsi que dans d'autres organismes comme les Eglises.

La participation s'insère donc dans un cadre fait de relations personnelles et institutionnalisées et de modèles de communication. Il ne faut pas considérer uniquement la façon de voir d'une personne (ou d'un groupe) et celle des autres personnes impliquées, mais aussi les *relations* que ces personnes entretiennent entre elles.

Il en découle que la spécificité de la participation est d'être un *événement social* qui se structure d'une manière particulière dans le temps, au travers de divers processus allant de la formation d'une opinion à la décision et à sa réalisation. Dans le cas des relations intergénérationnelles, on peut se demander dans quelle mesure la génération plus âgée peut revendiquer d'emblée une *autorité* vis-à-vis de la génération plus jeune et dans quelle mesure cette relation entre deux générations successives s'inscrit elle-même dans une succession de générations plus large.

Enfants et jeunes

Pour ce qui est de l'aspect pratique de la participation, il est préférable de faire la différence entre enfants (12 ans max.) et jeunes (de 13 à 18 ans). Leur point commun est de dépendre, dans tous les domaines de leur existence, de personnes plus âgées qu'eux. Dans les premières phases de la vie, leur dépendance relève surtout du domaine du *caring*; plus tard, elle fait également intervenir l'usage de l'argent et des biens. Sur l'ensemble de cette période, on voit à l'œuvre des processus de socialisation et d'apprentissage de la réciprocité.

Pour les *enfants*, la dépendance est surtout marquée par le primat de l'ensemble décrit par les termes «sécurité / attention / lien / identification / fiabilité». Par exemple, il est incontestable que la combinaison attention / fiabilité est déterminante pour les relations de l'enfant avec son père, sa mère ou d'autres personnes de référence. Pour les *jeunes*, les relations sont caractérisées principalement par des notions telles que «différenciation / détachement / découverte de soi».

La participation des enfants

Dans le monde où ils vivent, les enfants «participent» tout d'abord simplement par le fait qu'ils *réagissent dès le premier jour aux personnes qui les entourent*, lesquelles leur répondent à leur tour. Les parents, comme toutes les autres personnes ayant affaire à un petit enfant, comprennent ses manifestations à leur manière. Ils parlent des besoins et des désirs de chaque enfant et les interprètent. Mais leur interprétation est toujours plus ou moins influencée par leurs propres besoins et inté-

rêts, qui à leur tour ont un impact sur la marge de manœuvre laissée aux enfants pour influencer sur l'action commune.

Ce qui se passe à ce niveau microsocial est significatif pour tous les intéressés. Les enfants s'aperçoivent qu'ils peuvent influencer sur le comportement d'autrui. On peut voir là l'origine de leur capacité d'agir (*agency*), elle-même significative pour le développement de leur identité personnelle. Ils découvrent aussi la discipline et l'autorité qu'exercent leurs parents et les autres personnes qui les éduquent. D'habitude plus forts qu'eux, ces adultes parviennent mieux à imposer leurs propres intérêts; mais cela ne les empêche pas de marquer aussi de l'empathie pour les enfants – ce qui est essentiel au développement de la personnalité de ces derniers. Dans la vie quotidienne, les parents composent souvent avec les intérêts de leurs enfants, ainsi qu'avec les exigences concrètes imposées par les circonstances. Une caractéristique importante des relations intergénérationnelles réside ainsi dans l'expérience des ambivalences.

De manière générale, il s'agit de prendre en compte l'optique ou la «*perspective*» de l'enfant. J'entends par «perspective de l'enfant» la façon dont l'enfant perçoit le monde où il vit et où il développe peu à peu une image de soi, qui à son tour conditionne sa capacité d'agir et son comportement vis-à-vis de son environnement. Dans les phases précoces de l'enfance, la participation renvoie ainsi au postulat selon lequel il faut *rendre justice à la perspective de chaque enfant*. Cette expérience n'est pas importante seulement pour l'enfant qui grandit; elle peut aussi avoir du sens pour l'identité personnelle des parents et des éducateurs.

Sur le plan institutionnel, la prise en compte de la perspective de l'enfant relève d'abord de la *responsabilité* parentale. Cette responsabilité peut s'exercer de différentes manières; elle ne saurait donc faire l'objet d'aucune règle, ni au niveau juridique ni dans la vie pratique, ce qui confine toute intervention aux seuls cas de négligence flagrante. On peut toutefois favoriser les échanges d'expériences entre parents et éducateurs. L'objectif d'une telle collaboration devrait toujours être de faire droit à l'intérêt de l'enfant dans un sens large. Sur le fond, cet intérêt n'est pas défini d'avance pour tous les cas, mais il exige une interprétation continue et ouverte. Comme on le voit, la *formation des parents*, liée à l'exercice actif de la responsabilité parentale, trouve ainsi son horizon dans une politique de l'enfance et de la jeunesse (avec p.ex. l'introduction de l'horaire continu dans les écoles).

Pour que les enfants puissent participer, il faut notamment que ce qu'ils expriment, y compris dans leur langage non verbal, soit correctement interprété. On le remarque notamment dans les procédures judiciaires, p.ex. en cas de divorce. L'élément décisif est le droit

d'être entendu. Son application et son interprétation exigent prudence et finesse de compréhension. En revanche, il serait naïf d'assimiler les enfants à des «experts», terme que l'on retrouve souvent dans la littérature spécialisée. Certes, la sagesse populaire affirme à raison que «la vérité sort de la bouche des enfants»; il est vrai que les enfants ont une façon particulière de vivre et de ressentir qui, en tant que telle, doit être reconnue: ils attirent souvent l'attention sur des faits que les adultes ne voient pas. Mais, contrairement aux experts, il leur manque en règle générale une capacité de systématisation et de réflexion – deux opérations que doivent effectuer ceux qui entendent faire reconnaître le savoir des enfants.

La participation des jeunes

La participation des jeunes repose sur une autre logique. Dans la perspective d'une politique de la jeunesse, il n'est pas inutile de faire des distinctions parmi les jeunes, *en fonction de leur âge*. Être autonome est important pour tous les jeunes. Mais les «ados» devraient pouvoir faire l'expérience de l'autonomie dans des espaces mis à leur disposition et respectés en tant que tels. Dans l'idée de participer, il y a celle d'être libre de se prononcer pour ou contre certaines activités. L'âge augmentant, participer oblige à affirmer son propre point de vue tout en apprenant à voir les choses sous divers angles, ce qui réduit aussi le risque d'être instrumentalisé par les autres. C'est du reste ainsi que se constitue le potentiel d'innovation souvent attribué à la jeunesse. Les formes de participation se distinguent donc, en résumé, de la manière suivante:

- *Activités propres.* Les jeunes doivent avoir la possibilité de s'engager dans des projets qui soient les leurs. Il faut pour cela que certaines conditions soient remplies en terme d'infrastructures (p. ex. des maisons de quartier). C'est essentiellement dans le domaine de l'animation éducative en milieu ouvert et dans les organisations de jeunesse «classiques» qu'est possible un accompagnement circonspect et limité aux questions d'intendance – ne relevant pas du domaine de la formation au sens formel du terme. Là, les jeunes doivent pouvoir se confronter activement à des «modèles», incarnés par des adultes ou des pairs un peu plus âgés. Une action commune exigeant des capacités spécifiques peut typiquement en offrir l'occasion, par exemple l'exercice d'un sport ou des activités culturelles. On ne répétera jamais assez que ce type de travail avec les jeunes possède une valeur en soi et qu'il ne faut pas y voir uniquement un moyen de recruter de nouveaux membres et d'encourager la relève. Cette valeur se mesure aussi aux impulsions propices au développement de la personnalité de l'ensemble des participants, y compris des adultes, et à la promotion de la cohésion sociale. C'est en parti-

culier le cas quand on parvient à aborder les tensions et les conflits de manière constructive.

- *Participation politique et sociale.* Au fur et à mesure que les années passent, les jeunes doivent avoir de plus en plus souvent la possibilité de s'engager «officiellement» dans des projets d'intérêt collectif qui ne soient pas conçus spécifiquement pour eux. Cela peut se faire en travaillant dans des associations, mais surtout dans des projets collectifs, de quelque type qu'ils soient, organisés entre voisins, dans les communautés religieuses, les groupes politiques ou au niveau de l'Etat.

A ce propos se pose la question fort débattue de l'âge auquel doivent être accordés le droit de vote et le droit d'éligibilité. D'un côté, de nombreux arguments montrent qu'il faudrait que les jeunes et les jeunes adultes puissent le plus tôt possible voter et être élu. Mais de l'autre, l'évolution de la participation aux scrutins (du fait notamment de la complexité des objets soumis au vote) et l'importance de la personnalisation et des phénomènes affectifs que celle-ci entraîne en politique recommandent une certaine prudence. Il est important d'éviter le discours alibi qui considère en soi l'âge à partir duquel on obtient le droit de vote et le droit d'éligibilité comme une garantie en matière de participation des jeunes à la vie de la société.

Questions problématiques

La *participation* des jeunes à la vie collective implique qu'on anticipe les difficultés et les problèmes qui peuvent se faire jour.

- *Service de consultation:* Au niveau individuel, il faut dans ce sens promouvoir des offres de conseil, d'aide et d'accompagnement, notamment des services de pédiatrie et des consultations psychiatriques pour enfants et adolescents. Les enfants et les jeunes doivent y avoir librement accès et en connaître l'existence.
- *Violence et exclusion:* D'une certaine manière, les éléments qui s'opposent à la participation à la vie de la société sont le recours à la *violence* et l'*exclusion* sociale. Les comportements agressifs constituent un aspect du développement de l'adolescence. Ils reviennent à s'imposer aux autres et d'une certaine manière à remettre en question leur personne et leur dignité, ou à refuser leur altérité. Ils peuvent aussi être dirigés contre le sujet lui-même ou contre son propre corps (tendance suicidaire ou anorexie mentale). Si l'on considère l'agressivité comme un rejet radicalisé de l'altérité et comme une conséquence de manifestations identitaires exagérées, on peut classer aussi dans cette catégorie certaines formes de vandalisme dans le sport. Car, dans la mesure où on peut juger le sport de masse comme un miroir des courants de la société – dans l'affirmation exagérée des identités collectives notamment –, on s'aperçoit que les jeunes ne sont pas

seuls en cause quand ils deviennent violents. La qualité des relations interpersonnelles étant en cause quand il y a violence, celle-ci n'est pas uniquement un problème de la jeunesse, mais un problème de relations sociales en général et entre générations en particulier.

Ce lien est encore beaucoup plus évident pour les débordements que l'on observe dans les groupes ou dans les foules. Là encore, il vaut la peine de recadrer ces problèmes dans la perspective d'une politique des générations regroupant l'ensemble des groupes d'âge. Ces problèmes résultent, du moins en partie, du fait que les plus âgés opposent leurs valeurs aux jeunes. La mode actuelle qui veut que l'on «pose des limites» peut paraître à court terme pleinement sensée, mais c'est oublier qu'elle est presque exclusivement le fait de personnes plus âgées et que les jeunes peuvent voir dans ces règles un instrument utilisé contre eux – ce qu'elles sont d'ailleurs. Il est pratiquement certain que des principes de cet ordre ne peuvent être respectés sur la durée que s'ils sont contraignants pour toutes les parties. En pratique, cela veut dire qu'il faut être attentif non seulement aux effusions de violence des jeunes, mais aussi aux comportements agressifs des adultes, et en particulier aux comportements qui visent les jeunes, ouvertement ou non, et qui se réclament de l'autorité, alors qu'ils servent uniquement les intérêts de leurs auteurs.

Différenciation sociale et ethnique

La politique de l'enfance et de la jeunesse est étroitement liée à ce qu'on appelle la *politique des étrangers ou la politique de l'immigration*. Les relations entre les deux sont encore plus importantes si l'on s'intéresse à la politique des générations. La confrontation à la différence et la façon de se comporter sont des aspects importants à prendre en considération quand, dans la politique de l'enfance et de la jeunesse, on aborde la cohabitation de groupes sociaux n'ayant pas la même origine nationale, ethnique, culturelle et sociale. Il convient

alors de respecter l'origine et la spécificité sociales et culturelles de chacune et chacun. En ce sens, il vaut la peine de soutenir des activités tenant compte de la culture particulière de certains enfants et jeunes. Mais il faut également encourager des mesures et des institutions favorisant la participation des enfants comme des jeunes à la vie de la société, dans leurs lieux de vie. Ce qui est visé ici est plutôt la diversité des formes de participation, où peuvent jouer les potentiels d'innovation alimentés par la différence des points de vue. Inversement, on s'aperçoit en pratique que c'est en travaillant avec les enfants et les jeunes et en montrant qu'on se préoccupe de leur bien-être qu'on parvient à avoir accès à leurs parents.

Tout ce qui a trait à l'enfance et à la jeunesse est diversement inscrit dans des relations intergénérationnelles d'ordre privé et communautaire, selon les milieux d'origine. Ce phénomène est lié à la différence des modes de vie, mais aussi, dans le cas des immigrés en particulier, au moment de leur arrivée en Suisse, aux conditions dans lesquelles elle s'est passée et à l'éloignement géographique et social qu'elle a produit par rapport à leur pays d'origine. Par ailleurs, l'expérience montre que, dans les domaines communs ou collectifs, les chances de développer sa personnalité et de participer à la vie sociale restent très inégales.

En résumé, en replaçant la politique de l'enfance et de la jeunesse dans le cadre plus large d'une politique des générations, on peut mieux cerner le postulat central de la participation, dont la pertinence apparaît aussi sur le terrain de la pratique. Cela s'explique par la dynamique de dépendance mutuelle des générations dans les familles et dans la société, dépendance qui génère souvent des tensions.

Kurt Lüscher, professeur émérite (Université de Constance), Dr. rer. pol., Berne. Mél: kurt.luescher@uni-konstanz.de

«Commune amie des enfants» – une initiative de l'Unicef pour des conditions de vie favorables

Les signataires de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant sont des Etats. C'est toutefois dans l'environnement immédiat des enfants, autrement dit au sein des communes, que l'on perçoit le mieux de quelle manière ces droits sont mis en œuvre. L'initiative «Commune amie des enfants» de l'Unicef Suisse permet aux communes helvétiques de faire un bilan de leur degré d'adaptation aux enfants moyennant un questionnaire. Après la réalisation d'un atelier avec des enfants et des jeunes et la formulation d'un plan d'action, les communes ont la possibilité de poser leur candidature pour l'obtention de la distinction «Commune amie des enfants».



Silvie Schulze
Unicef Suisse

Les enfants sont notre avenir. La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant définit les obligations qui incombent aux Etats pour offrir aux enfants un bon départ dans la vie. La quasi-totalité des Etats l'ont ratifiée et sont donc tenus de mettre en œuvre les droits de l'enfant et de les préserver. En Suisse, ce sont avant tout les cantons et les communes qui sont chargés d'appliquer la Convention. L'accès à l'école, la protection contre la violence et les abus, la prévention en matière de santé et la participation peuvent certes être régis par des lois adoptées à l'échelon national ou cantonal, mais l'application de ces objectifs et de ces programmes incombe dans la plupart des cas aux autorités communales. De ce

fait, c'est dans l'environnement direct des enfants – la commune – que les projets visant à améliorer leurs conditions de vie ont la plus grande portée.

Contexte international

Depuis le début des années 1990, on a vu naître aux quatre coins de la planète des initiatives communales et régionales destinées à améliorer l'environnement des enfants dans les villes. En 1992, des maires du monde entier se sont rencontrés et ont lancé l'initiative des «Maires défenseurs des enfants». Leur objectif était d'inscrire les besoins fondamentaux des enfants dans la politique communale et de contribuer à une meilleure prise en compte des droits de l'enfant.

Lors de la 2^e conférence des Nations Unies sur l'habitat (Habitat II), qui s'est tenue en 1996 à Istanbul, il a été souligné que le bien-être des enfants constituait un indicateur de bonne santé de la société. S'est alors imposée l'idée qu'une ville favorable aux enfants est une ville dans laquelle l'autorité gouvernementale s'engage à mettre en œuvre les droits de l'enfant.

Le document final du Sommet mondial pour les enfants convoqué en 2002 par les Nations Unies constate également que les dirigeants communaux ont un rôle particulier à jouer dans l'aménagement et la formulation de programmes de développement centrés sur le bien-être des enfants.¹

En 2004 s'est par ailleurs tenue à Sarajevo une conférence intergouvernementale baptisée «Rendre l'Europe et l'Asie centrale dignes des enfants». Dans le document final de cette conférence, les personnalités politiques et les représentants des gouvernements présents ont renouvelé leur promesse de rendre les communes favorables aux enfants du point de vue de l'infrastructure, de l'accès aux services publics, de la sécurité des zones habitées et de la participation des enfants aux prises de décisions.

L'initiative «Commune amie des enfants» dépasse largement le cadre de l'Unicef. Dans le monde entier, nombreuses sont les organisations non gouvernementales nationales et internationales à mener des projets visant à améliorer l'environnement des enfants dans les villes et les communes. Des projets de ce type sont mis

¹ Document A/S-27/19/Rev.1 Chap. III, par.32, a.3 www.unicef.org/french/specialsession/documentation/documents/A-S27-19-Rev1F-annex.pdf.

en œuvre aussi bien dans les pays riches que dans les pays pauvres. Certains Etats ont établi un plan d'action national dans ce sens, tandis que dans d'autres, l'initiative est soutenue ponctuellement par plusieurs villes. Les activités des communes amies des enfants ne sont donc pas systématiquement liées à l'Unicef.

Le Secrétariat international des Villes amies des enfants a été fondé en 2000 à Florence dans le but de constituer une plate-forme d'information et de faciliter les échanges entre les différents réseaux internationaux et les villes. Il est rattaché au Centre de recherches Unicef Innocenti.

Depuis sa fondation, le Secrétariat international a œuvré à la constitution d'une base de données accessible via le site Internet www.childfriendlycities.org. Ce site permet d'accéder à des informations relatives aux différents projets et initiatives menés dans le monde. Le secrétariat a défini en outre les éléments clés d'une commune propice à l'épanouissement des enfants en se fondant sur les expériences déjà réalisées ainsi que sur les quatre principes généraux de la Convention relative aux droits de l'enfant établis par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, à savoir la non-discrimination (art. 2), l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3), la survie et le développement de l'enfant (art. 6) et sa liberté d'opinion (art. 12). A partir de ces principes et de l'analyse des expériences réalisées dans le monde, le Secrétariat international des Villes amies des enfants a formulé neuf éléments fondamentaux destinés à servir de directives en matière de politique communale axée sur les besoins des enfants.

Éléments de l'initiative suisse «Commune amie des enfants»

De manière générale, la situation des enfants est bonne en Suisse. La mise en œuvre des droits de l'enfant relève toutefois de la compétence de la société dans son ensemble et de tous les échelons politiques. C'est pourquoi Unicef Suisse a fondé en 2004 le groupe de travail «Commune amie des enfants»² dans le but d'amener l'initiative internationale dans notre pays et d'adapter les recommandations du Secrétariat international des Villes amies des enfants au contexte socio-culturel et politique suisse.

Les principaux éléments de l'initiative suisse sont l'établissement d'un bilan par les communes au moyen d'un questionnaire, l'organisation consécutive d'un atelier avec des enfants et des jeunes et la formulation d'un plan d'action. Une évaluation externe détermine si la commune franchit avec succès ces trois étapes et, dans l'affirmative, lui décerne le label de «Commune amie des enfants».

Le questionnaire, réalisé avec le concours d'experts externes, aborde de nombreux domaines: l'administration et la politique, la formation, la prise en charge extrascolaire et extrafamiliale, la protection de l'enfance et de la jeunesse, la santé, l'habitat, les loisirs et les transports. Etre propice à l'épanouissement des enfants est une tâche pluridisciplinaire à laquelle tous les services de la commune doivent participer et qui touche pratiquement tous les domaines de la vie communale. La commune peut utiliser le questionnaire comme simple source d'information ou l'expédier pour analyse à Unicef Suisse. Les résultats sont alors évalués et la commune les reçoit sous forme écrite. Sur demande, ce bilan peut aussi être présenté à la commune dans le cadre d'une entrevue. Lorsque l'offre pour les enfants et les jeunes est suffisante, le groupe de travail recommande à la commune de poser sa candidature pour l'obtention de la distinction «Commune amie des enfants» et de passer à l'étape suivante, c'est-à-dire à l'atelier avec les enfants et les jeunes.

Après l'auto-évaluation au moyen du questionnaire, l'organisation et la réalisation de cet atelier permet de dresser un bilan du point de vue des enfants et des jeunes. La possibilité pour eux de donner leur avis sur toute question les concernant est un droit garanti par l'art. 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant, comme l'a rappelé avec éloquence la déclaration finale du Sommet mondial pour les enfants:

«Il faut respecter et promouvoir le droit à la liberté d'expression des enfants, y compris les adolescents, et leurs opinions doivent être prises en considération dans tous les secteurs qui les concernent, en accordant l'attention voulue aux opinions de l'enfant selon son âge et sa maturité. L'énergie et la créativité des enfants et des jeunes doivent être encouragées pour qu'ils puissent modeler activement leur environnement, leur société et le monde dont ils hériteront. [...] Nous nous efforcerons d'élaborer et d'appliquer des programmes qui encourageront les enfants, y compris les adolescents, à participer efficacement au processus de prise de décision, que ce soit dans le cadre de la famille, dans les écoles ou sur les plans local et national.»

Dans notre pays, comme l'a révélé une étude d'Unicef Suisse, les possibilités de participation des enfants et des adolescents sont pour l'heure très limitées.³ Dans le cadre de cette étude, on a demandé à quelque 13 000 enfants et adolescents de toute la Suisse comment ils

2 Membres du groupe de travail: Office fédéral de la santé publique (division Programmes nationaux de prévention, section Nutrition et activité physique), Office fédéral du développement territorial (section Urbanisation et paysage), Office fédéral des assurances sociales (département Famille, générations et société), Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, Gossweiler Consult, Institut Marie-Meierhofer pour l'enfant, PNR 52, Ombudsman du canton de Zurich, Pro Familia, Conseil suisse des activités de jeunesse et Comité suisse pour l'Unicef.

3 Donner une voix aux enfants. Etude concernant la participation des enfants et des jeunes en Suisse, sous la direction scientifique de l'Institut pédagogique de l'Université de Zurich. Unicef Suisse, 2003.

évaluaient leurs possibilités de participation et en tiraient parti. Il est apparu que ces possibilités étaient les plus marquées au sein de la famille. Avec 48 %, la participation des enfants et des adolescents dans le cadre familial est relativement importante. Cette valeur passe au-dessous de 39 % en ce qui concerne l'école, et avec 7 %, c'est à l'échelon communal que la participation est la plus faible.

Les enfants et les adolescents peuvent apporter dans divers domaines de la vie communale une contribution importante aux processus de planification et de réalisation, afin que les ressources et les moyens soient engagés de manière adéquate et efficace. En vue de mieux évaluer comment les enfants et les adolescents se situent au sein de leur commune, les questions centrales de l'atelier doivent s'articuler autour des points suivants: «En quoi est-ce que je me sens bien ou pas dans la commune?», «Qu'est-ce que je trouve positif ou au contraire négatif?», «Qu'est-ce que je changerais, si je le pouvais?». Les résultats de l'atelier et ceux du bilan peuvent servir ensemble de point de départ à la formulation du plan d'action destiné à améliorer l'adaptation de la commune aux enfants.

L'établissement du plan d'action est, pour la commune, la dernière étape sur le chemin de la distinction «Commune amie des enfants». Ce plan doit prévoir des mesures appropriées à mettre en œuvre au cours des quatre années suivantes.

Le groupe de travail «Commune amie des enfants» décide si le label peut être attribué, sur la base d'un rapport d'évaluation qui porte sur le bilan communal, l'atelier et le plan d'action.

L'adaptation aux enfants n'est pas une situation établie, mais plutôt un processus dans lequel tous les participants sont engagés. La mise en réseau des différents acteurs de la commune est par conséquent une condition importante pour pouvoir réagir aux changements dans la situation des enfants et des adolescents. En l'ab-

sence d'une nouvelle évaluation et d'une nouvelle certification, le droit au titre de «Commune amie des enfants» et à l'exploitation publicitaire du logo de l'initiative de l'Unicef s'éteint après quatre ans.

Etat des lieux

L'initiative «Commune amie des enfants» a été lancée par Unicef Suisse en septembre 2006. A ce jour, aucune commune n'a encore reçu le label «Commune amie des enfants». Au total, une centaine de communes de toute la Suisse ont commandé le questionnaire destiné au bilan, quatre l'ayant déjà transmis pour analyse. Actuellement, quatorze communes sont en train de remplir le questionnaire et en passe de l'envoyer. Douze autres ne savent pas encore dans quelle mesure elles veulent s'engager dans le cadre de l'initiative, la décision étant en discussion au sein des organes politiques. Six communes ont fait savoir qu'elles ont utilisé le questionnaire comme outil de travail et d'information interne, mais qu'elles n'envisagent pas de suivre l'initiative. Environ une vingtaine des communes initialement intéressées ont renoncé à participer au projet, généralement pour des raisons financières.

Les communes et les organisations intéressées par l'initiative peuvent commander le questionnaire par Internet au prix de 49 francs (port non compris) ou télécharger le prospectus d'information du site www.communeamiedesenfants.ch (français), www.kinderfreundlichegemeinde.ch (allemand) ou www.comuneamicodeibambini.ch (italien).

Silvie Schulze, licenciée ès lettres, responsable du projet
«Commune amie des enfants», Unicef Suisse
Mél: kfg@unicef.ch

Le droit de l'enfant d'être entendu dans toute procédure l'intéressant

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant confirme noir sur blanc que les droits de l'homme s'appliquent aux enfants en garantissant aux jeunes protection, soutien et participation. Depuis dix ans qu'elle est en vigueur dans notre pays, la Convention est véritablement devenue un symbole et un moteur pour les droits de l'enfant : elle a influencé la législation et la jurisprudence, suscité des interventions parlementaires et pris une bonne place dans le débat public, du moins comme outil rhétorique.¹ Quatre principes fondamentaux – interdiction de la discrimination, prééminence de l'intérêt de l'enfant, droit d'être entendu et droit à la vie et au développement – forment le socle matériel et la règle d'interprétation de la Convention, assurant la cohérence de sa mise en œuvre. Le présent article traite d'un de ces principes : le droit de l'enfant d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant.²

Regula Gerber Jenni
Université de Fribourg

L'article 12 de la Convention est directement applicable

Parce qu'elles représentent le plus petit dénominateur commun de la communauté des Etats, les garanties de la Convention sont souvent formulées en des termes trop abstraits, ne permettant pas de rendre des déci-

sions dans la situation particulière où se trouve une personne réclamant son droit. Par exemple, l'art. 18 fixe que «les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants». Mais les enfants dont les parents travaillent, pas plus que leurs parents, ne peuvent invoquer cette disposition pour exiger une place de garderie devant une autorité judiciaire. Ces dispositions programmatiques visent plutôt à obliger les Etats parties à agir dans ce domaine. Il en va autrement du droit d'être entendu, fixé à l'art. 12 de la Convention : neuf mois après son entrée en vigueur, le Tribunal fédéral l'a jugé comme étant directement applicable. Appelé à se prononcer sur une affaire de droit de visite, le Tribunal fédéral a estimé que le fait de ne pas entendre un enfant pouvait passer pour une violation d'une disposition du traité international.³ Cela signifie que l'art. 12 fonde lui-même le droit d'être entendu, judiciairement applicable. L'intention et le but de la norme – soit le droit de l'enfant d'exprimer son avis sur les questions qui le concernent – ainsi que sa mise en œuvre par audition directe ou déléguée sont suffisamment clairs et déterminés, même au niveau de l'application.

Le droit d'être entendu, une révolution juridique ?

Le principe d'entendre les mineurs dans toutes les questions et décisions les concernant, et de prendre au sérieux leur avis figurait dans le droit suisse avant la ratification de la Convention ; il s'appliquait déjà aussi bien dans les relations entre enfant et autorités publiques qu'entre parents et enfant. Du principe d'égalité inscrit à l'art. 4 de l'ancienne Constitution, on avait en effet déduit le droit d'être entendu déterminant pour l'action de l'Etat vis-à-vis des enfants.⁴ La Constitution révisée de 1999 garantit désormais explicitement ce droit fondamental (art. 29 Cst.). Celui-ci doit permettre d'établir les faits et représente un droit de participation revenant à toute personne concernée par une affaire, en vertu de ses droits civils. Il comprend en particulier le droit d'être entendu, mais aussi d'avoir accès au dossier et de pouvoir s'exprimer sur les éléments essentiels entrant en ligne de compte dans une décision.

Le droit d'être «activement» entendu n'est pas non plus inconnu dans le droit de la famille. Depuis 1978, le Code civil oblige les parents à octroyer à leurs enfants

1 Voir l'analyse fouillée de Michael Marugg, *Symbol oder Motor? Spuren der Kinderrechtskonvention im Recht der Schweiz (Symbole ou moteur ? Les traces de la Convention relative aux droits de l'enfant dans le droit suisse)*, pro juventute, 23 mars 2007. Le titre et la ponctuation sous-entendent une appréciation critique – à bon droit.

2 Au niveau des procédures relevant du droit de la famille ; sur l'audition de l'enfant dans les procédures de droit étranger, voir Marugg et Sutter.

3 ATF 124 III 90, du 22 décembre 1997. A la seconde question qui lui était soumise, à savoir si l'audition était nécessaire dans le cas d'espèce, le TF a répondu par la négative. Un enfant de six ans qui ne connaît pas son père n'a pas à être entendu sur la question du droit de visite.

4 Hans Daniöth a insisté sur ce point lors du débat parlementaire sur la Convention, cf. BO CE 1996 361.

des libertés correspondant à leur âge et à leur maturité.⁵ Par ailleurs, le statut et l'autonomie juridiques des enfants sont renforcés par la disposition précisant que les personnes mineures ou sous tutelle capables de discernement conservent le droit d'exercer elles-mêmes leurs droits subjectifs personnels.⁶ S'appliquant dans les relations juridiques des enfants aussi bien avec l'Etat qu'avec leurs parents, cette norme revêt une fonction charnière entre enfant, parents et autorités publiques, de même qu'entre espace public et sphère privée familiale.

Comme il était déjà ancré dans la Constitution et dans la législation suisses, le droit d'être entendu, obligeant l'Etat et les parents à entrer en dialogue avec les mineurs, n'a donc connu aucune nouveauté matérielle depuis l'entrée en vigueur de la Convention relative aux droits de l'enfant. La nouveauté réside dans la formulation directe selon laquelle celle-ci prescrit le droit des enfants d'être entendus. Se pourrait-il que ce soit justement cette absence d'équivocité qui ait déconcerté, voire irrité les adultes? Cette insécurité, comme les réactions de défense qu'elle a suscitées, est certainement due tout d'abord à un changement de perspective, car «nous ne sommes pas habitués à formuler les droits en adoptant la perspective des enfants»⁷.

De fait, l'art. 12 de la Convention a eu des répercussions dans la législation. Le Conseil des Etats avait déjà mis en évidence, au moment où le Parlement examinait ce traité, la nécessité de reprendre le droit d'être entendu dans la révision du droit du divorce.⁸ Les développements consacrés à ce point dans le message sur cette révision se réfèrent à la Convention et relèvent qu'un enfant n'est pas un objet de procédure dont on peut débattre et disposer à sa guise, mais qu'il est une personne en soi, ayant des droits. Le message rappelle que, pour l'enfant comme pour les parents, le droit d'être entendu est non seulement un droit personnel permettant de prendre part à la procédure, mais qu'il sert à l'établissement des faits. Il conclut qu'il faut introduire à titre d'obligation dans le droit du divorce le droit de l'enfant d'être entendu.⁹ Alors que le projet prévoyait un droit d'être entendu «souple», celui-ci fut contesté dans les Chambres¹⁰ au motif d'être inapproprié, de charger encore des tribunaux n'ayant guère les compétences techniques pour le concrétiser, et d'être potentiellement préjudiciable à l'enfant. Ses défenseurs l'ont toutefois emporté. Aux termes de l'art. 144, al. 2, du Code civil (CC), «le juge ou un tiers nommé à cet effet entend les enfants personnellement, de manière appropriée, pour autant que leur âge ou d'autres motifs importants ne s'opposent à l'audition».

En marge de la révision du droit du divorce, une disposition analogue fut reprise dans la procédure concernant les mesures de protection de l'enfant. L'art. 314, ch. 1, CC oblige les législations cantonales de prévoir que, avant d'ordonner une telle mesure, l'autorité tuté-

laire ou le tiers nommé à cet effet entend l'enfant personnellement et de manière appropriée. Comme dans la procédure de séparation et de divorce, les raisons de ne pas le faire sont l'âge de l'enfant ou d'autres motifs importants.

La décision de principe du Tribunal fédéral

Plus de cinq ans après l'entrée en vigueur du nouveau droit du divorce, en juin 2005, le Tribunal fédéral a concrétisé dans un arrêt de principe la solution souple et ouverte de l'audition, en clarifiant les conditions auxquelles il est possible d'y renoncer, de même que l'âge à partir duquel un enfant doit être entendu.¹¹ Le jugement concernait la modification du jugement de divorce qui prévoyait, d'entente entre les parties, d'attribuer l'autorité parentale au père. Une fois sa situation améliorée, la mère avait demandé une modification des règles existantes. A cet effet, elle réclamait que les enfants, âgés de 7 et 8 ans, soient entendus dans la procédure de modification, mais sa demande fut rejetée. Le Tribunal fédéral déclara valide son recours contre ce refus et ordonna au tribunal cantonal de traiter le cas dans le sens indiqué par les arguments qu'il avançait pour justifier son arrêt.

Se référant à la doctrine et à la jurisprudence sur l'audition des enfants, le Tribunal fédéral justifie son arrêt en évoquant les principes suivants: le droit d'être entendu doit être compris comme un droit obligatoire. Deux choses en découlent: d'abord que l'audition relève des droits personnels de l'enfant, et cela permet à un enfant capable de discernement de faire lui-même valoir ce droit et de demander une audition; ensuite que le juge a l'obligation d'entendre l'enfant lors de l'établissement des faits. C'est aussi la raison pour laquelle les parents peuvent requérir l'audition de l'enfant en tant que moyen de preuve. Selon le Tribunal fédéral, le droit d'être entendu fixé dans le droit du divorce est

5 Art. 301, al. 2, CC de la révision du droit de l'enfant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1978.

6 Art. 19, al. 2, CC. On remarquera que cet article existe depuis l'entrée en vigueur du CC et qu'il s'applique donc depuis 1912! Le sens de cette norme a toutefois évolué: à l'époque, le législateur pensait surtout à la possibilité de déposer une demande de divorce. La teneur de l'art. 19, al. 2, CC se retrouve également dans la nouvelle Constitution fédérale: selon l'art. 11, al. 2, Cst. les enfants et les jeunes exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.

7 BO CN 1996 1694, Margrith von Felten.

8 BO CE 1996 349, Niklaus Kuchler; 361, Hans Danioth.

9 Message du 15 novembre 1995 concernant la révision du Code civil suisse (état civil, conclusion du mariage, divorce...), FF 1996 I 1-231, p. 145 s.

10 Ibid., p. 147 s. Pour un résumé de la discussion, voir Sutter/Freiburghaus, p. 547 ss.

11 ATF 131 III 553 du 1^{er} juin 2005; les principaux extraits de l'arrêt ont aussi été publiés, avec le commentaire de Jonas Schweighauser, dans FamPra.ch 4/2005, p. 958 ss.

valable dans toutes les procédures où sont en jeu les intérêts de l'enfant (attribution de l'autorité parentale, partage de la garde, droit de visite, obligation d'entretien, notamment), qu'il s'agisse de la procédure prévue pour les mesures de protection de la famille en cas de séparation ou de divorce, ou qu'il s'agisse, en cas de mesures d'entretien, de la procédure de divorce ou de modification du jugement de divorce.

Conformément au Code civil, les enfants ont le droit fondamental d'être entendus, pour autant que leur âge ou d'autres motifs importants ne s'y opposent pas. Parmi ces motifs, le Tribunal fédéral évoque un long séjour de l'enfant à l'étranger, une urgence particulière à ce que le tribunal prenne des décisions, des soupçons fondés concernant un risque de représailles à l'encontre de l'enfant, ou le refus de celui-ci d'être entendu (auquel cas il faut encore vérifier que ce refus n'est pas dû à la pression des parents). Le juge peut par ailleurs renoncer à l'audition quand l'enfant présente un retard dans son développement tel que ses propos seraient dénués de sens. D'après le Tribunal fédéral, il n'est pas permis de renoncer à une audition sous prétexte qu'elle placerait l'enfant dans un conflit de loyauté, ou dans l'intention de lui épargner une charge supplémentaire. Tout enfant confronté à la séparation ou au divorce de ses parents éprouve un tel conflit, plus ou moins difficile à supporter, qu'il soit latent ou ouvert. A ce compte, l'audition des enfants pourrait être systématiquement

évitée en évoquant le poids de la situation. Le Tribunal fédéral relève également que ce qui représente une charge pour l'enfant n'est pas tant l'audition (qui n'a lieu qu'une fois) que la situation familiale (marquée, le cas échéant, par des conflits récurrents). Il ne devrait par conséquent y avoir d'exception à l'obligation d'entendre l'enfant que dans les cas où on peut véritablement craindre une atteinte à la santé physique ou psychique de ce dernier.¹²

Le Code civil ne fixe aucun âge et n'évoque pas la capacité de discernement comme condition à l'audition.¹³ Quant au Tribunal fédéral, il estime que l'âge requis pour être auditionné ne dépend pas de nos connaissances en psychologie de l'enfant; d'après celles-ci, les enfants ne peuvent réaliser des opérations de logique formelle qu'à partir d'un âge se situant entre 11 et 13 ans, période à laquelle leurs facultés d'abstraction et de différenciation langagières sont suffisamment développées. C'est pourquoi il n'est pas non plus nécessaire de demander aux enfants plus jeunes d'exprimer leurs envies au sujet des partages concrets: leurs propos et leur vision des choses pourraient bien être influencés par certaines circonstances du moment. L'audition a pour principal objectif que le tribunal en charge du dossier puisse se faire une idée personnelle.

Le Tribunal fédéral part du principe que l'audition d'un enfant est tout à fait possible dès sa sixième année révolue. En fonction des circonstances, des enfants plus jeunes peuvent aussi être entendus, par exemple quand, dans une fratrie, le plus jeune des frères et sœurs n'a pas encore atteint sa sixième année. L'audition a pour simple objectif de parler avec l'enfant. Ce dialogue – il est indispensable que toutes les parties soient au clair sur ce point – n'est pas une expertise et n'a pas pour but de délier de quelque façon le tribunal de sa responsabilité. Autrement dit, «entendre un enfant, c'est avant tout écouter et prendre note de ce qu'il est prêt à communiquer»¹⁴.

Et en pratique ?

Dans son arrêt de principe, le Tribunal renvoie à une pratique cantonale disparate en ce qui concerne les cas de divorce. Quand les parents sont unanimes et l'intérêt de l'enfant préservé, il est fréquent que l'audition ait lieu quand l'enfant a 11 ou 12 ans. Une enquête réalisée par l'Office fédéral de la justice l'a confirmé, en montrant de plus que la pratique de l'audition varie au sein d'un même tribunal.¹⁵ Ce résultat correspond d'ailleurs à ceux de l'étude menée par Andrea Büchler et Heidi Simoni, qui ont établi qu'environ 10 % seulement des enfants sont entendus.¹⁶

Les enfants ne sont pas davantage entendus dans le cadre de la procédure en matière de protection de l'enfant,¹⁷ malgré le «double ancrage» de l'audition dans la

12 ATF 5P.214/2005 du 24 août 2005. Dans ce cas, il était juste, d'après le TF, de renoncer à une audition, parce qu'il en aurait découlé un conflit de loyauté bien plus important que d'habitude, et parce qu'il y avait un grand risque que les enfants fussent subir des représailles. Le père avait notamment conduit ses enfants au poste de police en leur demandant de dire – et que cela soit écrit – qu'ils voulaient habiter chez lui. Les enfants ont été entendus dans le cadre d'une expertise psychologique. Le TF souligne qu'une audition ne saurait être remplacée par de simples tests psychologiques, et qu'il ne serait pas admissible de renoncer systématiquement à une audition dès qu'une expertise existe. Dans un arrêt plus récent (5A_46/2007 du 23 avril 2007), le TF défend le refus d'une audition par une autorité tutélaire, en alléguant le fait que l'assistant social chargé d'enquêter sur le cas avait fait part que l'enfant «était pris dans le conflit parental, de sorte qu'il avait beaucoup de peine à parler et se mettait à pleurer à l'évocation de sa situation familiale» (E. 2.2). Cela pose évidemment la question de la manière de procéder à une audition.

13 Discernement au sens de l'art. 16 CC, soit la «faculté d'agir raisonnablement».

14 Staubli, p. 95.

15 Rapport consécutif au sondage portant sur l'application du droit du divorce auprès des juges, des avocats et des médiateurs (synthèse des résultats), Office fédéral de la justice, Berne, mai 2005. Voir aussi l'évaluation de cette même enquête, réalisée par l'Institut d'études politiques Interface, de Lucerne, sur mandat de l'Office fédéral de la justice, Berne, mai 2005.

16 Projet de recherche «Les enfants et le divorce. Influences de la pratique du droit sur les transitions familiales» dans le PNR 52 (L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation). Voir à ce propos Sécurité sociale 5/2006, p. 260 ss.

17 Exposé de Peter Voll au Forum des questions familiales du 26 juin 2007, organisé par la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales. Voir aussi sa contribution dans Sécurité sociale 5/2006, p. 242 ss, ainsi que celles de Kurt Huwiler et de Michelle Cotter, dans le même numéro.

Convention relative aux droits de l'enfant. Car, à côté de l'art. 12, l'art. 9 de la Convention garantit aussi à toutes les parties concernées le droit de prendre part à la procédure relative aux mesures de protection de l'enfant et d'exprimer leur avis. Un arrêt du Tribunal fédéral de 2006 relève certes qu'il serait contraire au droit fédéral de ne pas entendre un enfant de 11 ans à propos de son placement en dehors de sa famille. Mais il affaiblit aussitôt le droit d'être entendu en demandant de vérifier si l'enfant a les «compétences cognitives nécessaires» pour une audition – alors même que la disposition légale ne requiert pas de compétences cognitives.¹⁸ On peut en revanche apprécier positivement la procédure, suivie par une autorité tutélaire, consistant à demander l'audition d'un enfant après avoir, en son absence, retiré le droit de garde à ses parents et décidé son placement dans un foyer. A l'issue de son entretien avec l'enfant, l'autorité tutélaire en question a complété ses arguments justifiant sa décision et en a informé l'enfant également¹⁹; elle lui a ainsi assuré le droit d'être entendu et la possibilité de contester la décision.

Audition et capacité de discernement

Dans sa décision de principe, le Tribunal fédéral a relevé le fait que l'art. 144 CC ne présuppose aucune capacité de discernement. Dans d'autres procédures, cette faculté peut jouer un très grand rôle, comme l'illustre un arrêt du TF de février 2007 concernant la Convention de La Haye sur les enlèvements internationaux d'enfants.²⁰ Le Tribunal fédéral devait se prononcer sur le cas d'un père qui refusait de ramener ses enfants au Brésil, où les enfants vivaient sous l'autorité de leur mère. Il exigeait que les enfants soient entendus par les autorités judiciaires dans le cadre de l'examen de ce retour. Le Tribunal fédéral a néanmoins rejeté la demande d'appliquer à la procédure de rapatriement les principes de l'audition tels qu'ils ont été établis dans la procédure de séparation ou de divorce. Il a estimé que les instances judiciaires inférieures avaient eu raison de renoncer à une audition, du fait qu'il s'agissait ici d'examiner d'autres questions que celles d'un divorce ou d'une séparation. Dans le cas d'une procédure de rapatriement, l'examen doit établir s'il y a eu enlèvement, c'est-à-dire si l'enfant a été emmené ou gardé illégalement. L'enfant devrait donc être capable de reconnaître qu'il n'est pas question ici d'attribuer le droit de garde ou l'autorité parentale, mais de restaurer le statut du droit de séjour jusque-là valable. Des «questions relativement abstraites», il est vrai, que les plus jeunes enfants ne sont généralement pas capables de traiter sur le mode de pensée logico-formel qui leur convient. Raison pour laquelle ce n'est, en règle générale, qu'à partir de

11 ou 12 ans que les enfants devraient être entendus dans le cadre d'une procédure de rapatriement.

Du point de vue des droits fondamentaux – car les enfants en ont! –, cette argumentation peut déranger, parce qu'elle réduit la portée du droit d'être entendu. On l'a dit, ce droit ne sert pas seulement à l'établissement des faits; il représente le droit de prendre part aux décisions, ce qui touche directement aux droits individuels. En renvoyant à la diversité des procédures ainsi qu'à la spécificité des questions qu'elles traitent et des exigences qui leur sont associées en terme de capacité de discernement, le Tribunal fédéral ne parvient toutefois pas à justifier le fait qu'on néglige d'entendre les enfants. La capacité de discernement des enfants ne saurait être jugée nulle a priori sur la seule base de leur âge; elle doit être examinée en fonction de la valeur de leurs propos. La question se pose donc: «Ne faudrait-il pas d'abord assurer l'enfant de son droit d'être entendu, avant de faire remarquer qu'il ne comprend pas le procès qui le concerne personnellement?»²¹

L'audition, un moyen de considérer l'enfant comme sujet de droit

Considérer l'enfant comme un sujet de droit signifie qu'on lui garantit les droits de la procédure, afin que sa vision des choses et ses intérêts pèsent effectivement sur la décision. Mais comme l'ont révélé des recherches du PNR 52, «les enfants et les jeunes n'ont souvent pas assez d'influence sur les procédures officielles qui les concernent»²².

La législation et la jurisprudence ont déjà abouti à quelques résultats: la reconnaissance de l'application directe de l'art. 12 de la Convention, l'ancrage de l'audition dans le Code civil et l'arrêt de principe du Tribunal fédéral ont renforcé le statut des enfants comme sujets de droit. Mais il reste encore bien des choses à faire: de manière générale, encourager l'information sur le droit d'être entendu auprès des enfants, des jeunes et de leurs parents, mais aussi auprès des institutions et des autorités; améliorer les qualifications professionnelles que

18 ATF 5C.149 du 10 juillet 2006. Sur les compétences cognitives, voir Rumo-Jungo/Bodenmann, p. 28 s.

19 Affolter, p. 247 ss.

20 ATF 5P.3/2007 du 13 février 2007 (ATF 133 III 146). Les principaux extraits de l'arrêt ont aussi été publiés, avec le commentaire d'Andreas Bucher, dans AJP/PJA 4/2007, p. 521. Sur les travaux actuels du législateur dans ce domaine, voir: www.bj.admin.ch, rubrique Thèmes / Société / Projets de législation en cours / Enlèvement international d'enfants (consulté le 27 juin 2007).

21 Bucher (note 20), p. 526.

22 Groupe directeur du PNR 52, Impulsions..., p. 5 et 7.

requiert une audition²³; mais aussi discuter en profondeur certaines questions plus particulières, comme la pratique de la convocation, la délégation de l'audition à des tiers²⁴, la rédaction des procès-verbaux des auditions, le droit des parents d'en être informés et de s'exprimer sur leur contenu.

Les dispositions prévues dans le Code suisse de procédure civile (CPC) en matière d'audition portent sur certaines de ces questions.²⁵ Elles reprennent la norme inscrite dans le droit du divorce (art. 144, al. 2, CC) en la complétant par des instructions sur la rédaction du procès-verbal et sur la transmission de son contenu, d'une part, et en reconnaissant à l'enfant capable de discernement le droit d'attaquer le refus d'être entendu, d'autre part. Le procès-verbal ne doit comporter que les résultats nécessaires à la décision, lesquels seront ensuite communiqués aux parents ou au curateur. L'instruction concernant le «procès-verbal concentré» souligne que le droit d'être entendu relève des droits personnels et constitue la base de confiance indispensable à la relation de l'enfant avec la personne responsable de l'audition ou qui l'entend. Si celle-ci lui présente les modalités réglant la rédaction du procès-verbal, l'enfant saura qu'il peut aussi aborder des choses qu'on ne consignera pas dans le dossier. A l'inverse, cette instruction garantit aussi le droit des parents d'être entendus en les autorisant à prendre position sur les propos tenus par l'enfant. Il faut saluer la possibilité de recourir en cas de refus d'audition; mais, *dans la perspective de l'enfant sujet de droit*, il convient aussi d'exiger que les critères minimaux concernant sa capacité de discernement ne soient pas trop exigeants.

Les compléments prévus dans le droit civil aideront certainement à accentuer le caractère obligatoire de

l'audition. Mais seul l'avenir dira si ces prescriptions légales contribueront à faire de l'audition, résultant d'un droit fondamental, une pratique allant de soi, si les dialogues seront conduits d'une manière professionnelle et conforme aux droits de l'enfant, si, enfin, les enfants et les jeunes disposeront de plus de temps pour s'exprimer et seront mieux écoutés.

Bibliographie

- Kurt Affolter, Anhörung eines 15-Jährigen und Eröffnung der Platzierungsverfügung, in ZVW 5/2006, p. 247 ss.
- Bucher Andreas, Bemerkungen zum Urteil 5P.3/2007 vom 13.2.2007, AJP/PJA 4/2007, p. 521 ss.
- Büchler Andrea/Simoni Heidi, L'intérêt et les droits de l'enfant dans la pratique du droit du divorce, Sécurité sociale 5/2006, p. 260 ss. Plus d'informations sur le site Internet du PNR 52: www.nfp52.ch.
- Cottier Michelle, Subjekt oder Objekt? Die Partizipation von Kindern in jugendstraf- und zivilrechtlichen Kinderschutzzverfahren. Eine rechtssoziologische Untersuchung aus der Geschlechterperspektive, Berne, 2006.
- Michael Marugg, Symbol oder Motor? Spuren der Kinderrechtskonvention im Recht der Schweiz, pro juventute, 23 mars 2007 (téléchargeable en allemand sur le site Internet www.pro-juventute.ch).
- Huwiler Kurt, Le placement dans une famille d'accueil ou dans un foyer exige beaucoup de la part des professionnels, Sécurité sociale 5/2006, p. 255 ss.
- Impulsions pour un agenda politique à l'issue du programme national de recherche «L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations» (PNR 52), édité par le comité de direction, Berne, juin 2007.
- Rumo-Jungo Alexandra/Bodenmann Guy, Die Anhörung des Kindes aus rechtlicher und psychologischer Sicht, FamPra.ch (Die Praxis des Familienrechts) 1/2003, p. 22 ss.
- Schütt Thomas, Die Anhörung des Kindes im Scheidungsverfahren, unter besonderer Berücksichtigung des psychologischen Aspekts, Zurich, 2002.
- Schweighauser Jonas, Kommentar zu Art. 144 ZGB, in: Schwenzer Ingeborg (éd.), FamKomm Scheidung, Berne, 2005.
- Staubli Andrea, Anhörung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen, in: Regula Gerber Jenni/Christina Hausammann (éd.), Kinderrechte – Kinderschutz, Bâle/Genève/Munich, 2002, p. 91 ss.
- Sutter Patrick, Das Anhörungsrecht des Kindes in ausländerrechtlichen Bewilligungsverfahren. Ein kritischer Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, AJP/PJA 2006, p. 1075 ss.
- Sutter Thomas/Freiburghaus Dieter, Kommentar zum neuen Scheidungsrecht, Zurich, 1999.
- Voll Peter, Quand les enfants grandissent dans le giron des autorités – problèmes et processus de la protection de l'enfance en droit civil, Sécurité sociale 5/2006, p. 242 ss.

23 Les personnes interrogées pour l'enquête de l'OFJ (note 15) désiraient aussi une formation dans le domaine de l'audition des enfants. L'Université de Fribourg offre un cours sur l'audition des enfants dans les procédures du droit de la famille. Information sur le site www.unifr.ch/formcont.

24 Il convient d'examiner soigneusement dans quelles circonstances une audition déléguée fait davantage droit à l'intérêt de l'enfant qu'une audition menée directement par le juge.

25 Art. 293 du projet de code de procédure civile (P-CPC). Cet article est repris dans l'art. 298 P-CPC sur la procédure en cas d'enlèvement d'enfants. Sur la révision du CPC, voir le site www.bj.admin.ch, rubrique Thèmes / Etat & Citoyens / Projets de législation en cours / Unification de la procédure civile (consulté le 27 juin 2007). Le Conseil des Etats (premier conseil) a accepté l'art. 293 CPC à sa séance plénière du 21 juin 2007 (BO E session d'été 2007, texte provisoire). L'art. 314, ch. 1, CC (audition en cas de mesures de protection de la famille) a aussi été complété lors de la révision du droit de la tutelle en suivant le sens de l'art. 293 P-CPC. Sur la révision du droit de la tutelle et de la protection de l'adulte, voir www.bj.admin.ch, rubrique Thèmes / Société / Projets de législation en cours / Révision du droit de la tutelle (consulté le 27 juin 2007).

Regula Gerber Jenni, docteur en droit, maître-assistante à l'Institut de recherche et de conseil dans le domaine de la famille de l'Université de Fribourg. Mél: regula.gerber@unifr.ch

Le travail doit toujours être récompensé!

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) publie une nouvelle étude sur l'évolution du revenu disponible libre de différents types de ménages dans les 26 chefs-lieux cantonaux. Il en ressort que les disparités entre cantons sont considérables sur tout l'éventail des revenus étudiés et qu'il ne vaut pas toujours la peine de travailler plus.

Carlo Knöpfel
Caritas Suisse

Caroline Knupfer
CSIAS

Andreas Balthasar
Interface

Oliver Bieri
Interface

Voici cinq ans, la CSIAS examinait pour la première fois les répercussions des impôts, des primes d'assurance-maladie, des transferts sociaux, des loyers et des frais de garderie sur le revenu disponible libre des ménages connaissant une situation précaire.¹ Le résultat était inquiétant: la pauvreté dépendait dans une grande mesure du domicile!

Depuis, de nombreux cantons ont modifié sur plusieurs points leur système fiscal et certains mécanismes de transferts sociaux. Quant à la CSIAS, elle a adopté en 2005 de nouvelles directives sur le calcul des prestations d'aide sociale, des normes qui sont aujourd'hui appliquées dans les cantons. Elle a donc réactualisé et complété sa première étude, en se basant sur la situation au 1^{er} janvier 2006. Avec l'aide de l'Institut d'études politiques Interface, elle a ainsi examiné l'effet des systèmes de taxes et de transferts cantonaux et communaux sur le revenu disponible libre des mêmes types de ménages qui avaient été pris en compte en 2002, et ce dans le chef-lieu des 26 cantons. Les types

de ménages pris en considération sont les suivants: une femme divorcée élevant seule un enfant en bas âge (cas type 1), un couple avec deux enfants (cas type 2) et un homme seul astreint à des obligations d'entretien (cas type 3).

Les principaux facteurs du coût de la vie – qui diffèrent d'un canton à l'autre – ont été pris en compte pour chaque cas type, en intégrant dans le budget des ménages le loyer moyen des appartements de tailles données et les primes moyennes d'assurance-maladie. Il n'a pas été possible de tenir compte des prestations de service public offertes dans les chefs-lieux cantonaux, mais le profil des infrastructures, en termes quantitatifs et qualitatifs, se reflète en partie au moins dans le système fiscal et dans les transferts sociaux. De même, les perspectives à long terme de prévoyance individuelle n'ont pas pu être prises en compte; les cotisations du 2^e pilier sont certes intégrées dans les calculs, mais l'effet préventif de cette assurance contre la pauvreté liée à la vieillesse est ignoré.

La CSIAS publie les résultats de cette enquête dans deux rapports finaux. Le premier, qui vient de sortir, présente d'abord les différences entre cantons en ce qui concerne les impôts, les primes d'assurance-maladie, les frais de garderie, les loyers et les différents transferts sociaux pour les trois types de ménages considérés.² Ensuite, le revenu disponible libre de ces ménages est calculé et comparé à celui de 2002. Enfin, et c'est ce qui fait la nouveauté de cette étude, l'évolution du revenu disponible libre en fonction du revenu brut est calculée de la même manière pour l'ensemble de l'éventail de revenus considéré, à savoir jusqu'au segment de la classe moyenne. Le second rapport final traitera de la situation des ménages percevant une aide sociale.

Par revenu disponible libre, on entend le revenu restant à la disposition des ménages, une fois déduits de l'ensemble des recettes (salaire et transferts sociaux) les impôts, le loyer, les primes d'assurance-maladie et les frais de garde des enfants. Ces montants, annualisés, constituent le budget annuel du ménage considéré. Le revenu disponible libre sert donc à payer la nourriture, l'habillement, la formation, les déplacements, les loisirs et bien d'autres choses encore, comme les prestations d'assurance non prises en compte dans ce calcul et les éventuelles franchises ou participations.

1 Wyss Kurt, Knupfer Caroline, Couverture du minimum vital dans le fédéralisme suisse, Berne, 2003.

2 Knupfer Caroline, Bieri Oliver: Impôts, transferts et revenus en Suisse, Berne, 2007.

Revenu disponible libre, 2006

T

	Femme élevant seule un enfant (salaire brut: 45 563 francs)		Couple avec deux enfants (salaire brut: 52 911 francs)		Homme seul astreint à une obligation d'entretien (salaire brut: 51 422 francs)	
	en francs	en % du salaire brut	en francs	en % du salaire brut	en francs	en % du salaire brut
Maximum a	37 942	83 %	39 056	74 %	32 312	63 %
Maximum b	19 580	43 %	25 144	48 %	28 146	55 %
Différence (a-b)	18 362		13 912		4 166	
Moyenne	26 199	58 %	31 366	60 %	30 245	59 %

Source: CSIAS

Changements marquants entre 2002 et 2006, par poste de budget

Pour calculer les postes de budget et le revenu disponible libre des trois types de ménages, on s'est basé sur le même salaire brut annuel qu'en 2002. Pour le cas de la famille monoparentale (cas type 1), il correspond à celui d'un emploi à plein temps et s'élève à 45 563 francs (sans allocations familiales, 13^e mois de salaire compris). Pour le couple avec deux enfants (cas type 2), on se base sur le modèle traditionnel du père nourricier, disposant d'un salaire annuel brut de 52 911 francs (sans allocations familiales, 13^e mois de salaire compris). Et pour l'homme seul astreint à une obligation d'entretien (cas type 3), le salaire annuel correspond à un emploi à plein temps, avec 51 442 francs. Il s'agit là de salaires bruts conformes aux minima prévus par les conventions collectives passées entre les partenaires sociaux.

L'étude de l'évolution des différents postes budgétaires depuis 2002 permet de mettre en évidence les tendances suivantes:

- Les changements les plus importants concernent les tarifs de garderie: fait surprenant, l'augmentation de ceux-ci peut aller jusqu'à 70 % dans certains chefs-lieux cantonaux, alors qu'une diminution atteignant parfois 65 % est enregistrée dans d'autres endroits.

- D'importants changements affectent aussi les primes d'assurance-maladie, même si l'on tient compte des subsides: en moyenne, l'augmentation depuis 2002 est de 33 % pour le cas type 2 (couple avec deux enfants) et de 49 % pour le cas type 1 (famille monoparentale).
- La charge fiscale assumée par les familles ayant deux enfants (cas type 2) a baissé par rapport à 2002 dans la plupart des chefs-lieux, alors qu'elle a augmenté pour les familles monoparentales (cas type 1) et pour les hommes seuls (cas type 3).
- Comparé à celui de 2002, le montant des avances sur pension alimentaire calculé pour le cas type 1 a en moyenne légèrement diminué, malgré l'adaptation au renchérissement. Dans deux cantons seulement, le barème des avances sur pension alimentaire a augmenté.
- Les allocations familiales ont augmenté dans quinze cantons, tandis qu'elles n'ont pas changé dans les onze autres. Globalement, les allocations familiales sont supérieures de 8 % en moyenne.
- Les loyers retenus pour le calcul du budget des trois types de ménages ont en moyenne légèrement augmenté, entre 1,5 % et 3,4 %.

Comment ces changements ont-ils affecté le revenu disponible libre? Et entre les cantons, y a-t-il eu con-

vergence des revenus disponibles des trois types de ménages, ou les écarts observés entre chefs-lieux en 2002 se sont-ils creusés?

Persistance de grandes différences au niveau du revenu disponible libre

Tout bien considéré, les revenus disponibles n'ont pas connu de changements radicaux entre 2002 et 2006. Mais comme le montre le tableau T, le revenu disponible libre des ménages varie fortement d'un chef-lieu cantonal à l'autre, encore en 2006. Les disparités intercantionales présentées ici ne se réfèrent qu'aux revenus bruts pris en considération pour les trois types de ménages, dans le segment des bas salaires. On notera que le risque qu'un ménage tombe dans la pauvreté dépend largement, encore et toujours, du lieu de domicile.

Injustices produites par le système dans la formation du revenu disponible libre

La grande originalité de la nouvelle étude de la CSIAS, c'est le recours à des modèles de calcul et de simulation valables pour tous les cas types et pour tous les chefs-lieux cantonaux qui permettent de calculer le revenu disponible libre non

seulement pour certains salaires bruts, mais pour tout un éventail de revenus. L'étude présente ainsi l'évolution du revenu disponible libre de tous les types de ménages et dans tous les chefs-lieux cantonaux. A titre d'exemple, le graphique G illustre cette évolution pour une famille monoparentale avec un enfant (cas type 1) dans les villes de Berne, de Schaffhouse et de Zoug.

Ces courbes montrent que les disparités du revenu disponible libre dépendent du salaire brut pris pour point de référence. Ainsi, lorsque le salaire brut de référence est de 45 000 francs, la différence est nettement plus faible que lorsqu'il est de 60 000 francs. Aux alentours de 80 000 francs, la différence est même nulle, pour augmenter ensuite à nouveau. Les disparités de revenu disponible libre que l'on constate entre ces trois chefs-lieux sont surtout déterminées par la conception des avances sur pension alimentaire, du système fiscal, des subsides pour les primes d'assurances-maladie et des tarifs de garderie. On s'aperçoit aussi que, selon les cantons, le tracé des courbes commence à des salaires bruts différents, ce qui provient du fait que les seuils donnant droit à l'aide sociale ne sont pas identiques dans les trois cantons.

En considérant chacune des courbes, on ne peut qu'être frappé par des anomalies. La courbe de Zoug, par exemple, atteint une première valeur maximale avec un salaire brut de 60 000 francs pour redescendre ensuite légèrement, alors même que le salaire brut augmente. Ce n'est qu'à partir d'un salaire brut de 78 000 francs que le revenu disponible libre augmente à nouveau régulièrement. Le segment débutant à la première valeur maximale du revenu disponible libre et se terminant avec le salaire brut où cette valeur est à nouveau atteinte sur la courbe est de 18 000 francs! Le système produit ici une injustice, puisque toute augmentation de salaire dans ce segment ne se traduit pas par une

amélioration du revenu disponible libre.

Comment expliquer ce phénomène? Pour comprendre et interpréter correctement le tracé de la courbe, il est indispensable d'analyser chaque facteur ayant des répercussions sur le revenu disponible libre. A Zoug, les avances sur pension alimentaire sont fixées à leur maximum de 14 940 francs jusqu'au salaire brut de 60 000 francs. A partir de ce seuil, ces avances sont partielles et diminuent régulièrement jusqu'à leur suppression complète avec un salaire d'environ 78 000 francs. Comme le droit à un subside pour les primes d'assurance-maladie est octroyé jusqu'à concurrence d'un salaire brut de 62 000 francs, ces réductions de primes n'ont aucun effet sur la suite de la courbe du revenu disponible libre. De même, puisque le montant des avances sur pension alimentaire est pris en compte dans le calcul des frais de garderie, ceux-ci n'augmentent pas pour le segment des salaires de 60 000 à 78 000 francs. La baisse du revenu disponible libre que l'on constate le long du segment de 61 000 à 78 000 francs de salaire

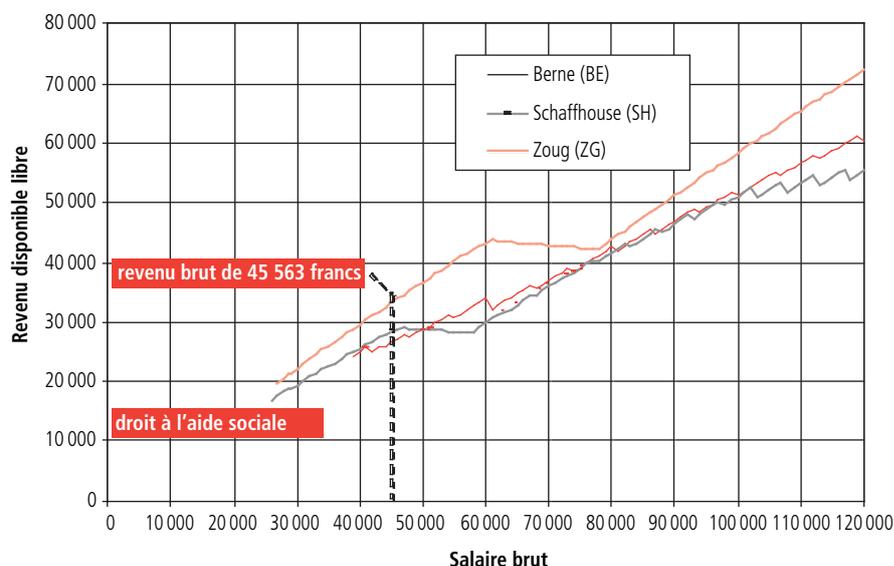
s'explique donc par la réduction des avances sur pension alimentaire qui commence dès 60 000 francs de salaire, et cet effet est renforcé par l'augmentation de la charge fiscale.

La courbe de Berne se caractérise avant tout par son tracé en dents de scie. Comme les avances sur pension alimentaire y sont indépendantes du revenu, un montant de 8715 francs est versé à l'ensemble des familles monoparentales avec enfant, quel que soit leur salaire. Le tracé en dents de scie s'explique par le système de calcul par tranches de revenu mis en place pour les réductions de primes d'assurance-maladie et pour les tarifs de garderie. La réduction relativement prononcée du revenu disponible libre au passage de 61 000 francs de salaire provient de la suppression, à partir de ce seuil de revenu, du droit aux subsides pour les primes d'assurance-maladie (1380 francs) et de l'augmentation concomitante de 1159 francs des frais de garderie liée au passage à une nouvelle tranche tarifaire.

La courbe de Schaffhouse présente les deux anomalies observées dans le tracé de celles de Berne et de

Evolution du revenu disponible libre pour le cas type 1 (un adulte et un enfant), en francs

G



Source: Calcul des auteurs

Zoug. Bien que le seuil de revenu donnant droit à des avances pour pension alimentaire soit relevé de 20 % du salaire brut annuel, le système produit toutefois une injustice pour le segment des salaires bruts de 46 000 à 58 000 francs, comme le montre la courbe du revenu disponible libre qui reste pratiquement au même niveau. Pour les salaires annuels inférieurs à 46 000 francs, les avances sur pension alimentaire sont de 8715 francs, soit le montant maximal prévu, tandis que des avances partielles sont versées jusqu'au seuil de 58 000 francs. Le droit à des réductions de primes d'assurance-maladie est octroyé, à Schaffhouse, à une famille monoparentale avec un enfant jusqu'à un salaire brut annuel de 47 000 francs, ce qui n'explique donc pas le tracé de la courbe du revenu disponible libre. Tout comme à Zoug, les avances sur pension alimentaire sont prises en compte comme élément de revenu pour le calcul des frais de garderie. En conséquence, ces frais n'augmentent pas le long du segment où ces avances sur pension alimentaire sont partielles. L'injustice constatée sur le segment des salaires bruts de 46 000 à 58 000 francs s'explique donc encore une fois par un effet de système et plus particulièrement par la réduction progressive des avances sur pension alimentaire, en fonction du salaire. Les paliers que l'on remarque dans le tracé correspondant au segment des salaires bruts de 100 000 à 120 000 francs dépendent du système tarifaire de la crèche prise en considération, lequel comprend des augmentations de 2300 francs par tranches, à partir du seuil de 100 000 francs.

On retrouve pour presque tous les types de ménages et dans tous les chefs-lieux des anomalies telles que celles que l'on vient d'analyser ici sur l'exemple des courbes de revenu disponible libre propres aux familles

monoparentales de Zoug, de Berne et de Schaffhouse.

La structure par paliers de certains transferts sociaux, jointe au système fiscal et au tarif des garderies, peut infléchir la courbe de revenu disponible libre au point qu'il ne vaille pas toujours la peine de travailler davantage. Que le revenu disponible libre baisse en dépit d'une augmentation du salaire, voilà qui enfreint le principe de justice horizontale, chère à la politique fiscale, d'après lequel une hausse du salaire brut doit entraîner une augmentation du revenu disponible libre.

La comparaison montre aussi clairement que les disparités intercantonnales en matière de revenu disponible libre sont considérables et que celles-ci n'apparaissent pas seulement sur le segment des bas salaires justifiant le droit à divers transferts sociaux, mais qu'elles sont perceptibles tout au long de l'éventail des revenus des ménages.

Conclusion pour la politique sociale

L'étude illustre une fois de plus l'essence du fédéralisme suisse. L'organisation des systèmes de taxes et de transferts sociaux varie considérablement selon les cantons et provoque des disparités au niveau du montant du revenu disponible libre comme dans le tracé que prend la courbe. Il sera intéressant d'observer si la concurrence entre cantons s'exercera dans ce domaine. Des débats sur certains thèmes de politique sociale pourraient aussi favoriser un rapprochement des courbes. Qu'on songe ici à des discussions portant sur une harmonisation nationale en matière d'avances sur pension alimentaire, sur le but social de l'assurance-maladie obligatoire, sur des prestations complémentaires fédérales pour les familles touchées par la

pauvreté et sur une inflexion de la législation fiscale au bénéfice des familles.

Quelle que soit l'issue de ces débats, les cantons sont appelés à mettre fin aux injustices produites par le système, dont témoigne la courbe du revenu disponible libre. Les présents modèles de calcul et de simulation valables pour tous les cas types et pour les 26 chefs-lieux cantonaux peuvent aider à trouver des mesures correctives appropriées, en permettant de vérifier, avant de soumettre des propositions dans l'arène politique, que l'évolution de la courbe qui en résulte est bien optimale. Ces modèles n'évaluent toutefois pas le coût des éventuelles adaptations. Pour cela, il faut obtenir des informations sur la distribution des revenus des divers types de ménages, ce qui devrait être possible avec le concours des autorités fiscales. Cette méthode de travail serait susceptible rendre les politiques fiscale et sociale des cantons et des communes plus impartiales et plus transparentes.

L'étude peut être commandée à la CSIAS, Mühleplatz 3, case postale, 3000 Berne 13.

Carlo Knöpfel, docteur en sciences politiques, membre de la direction, Caritas Suisse, Lucerne.
Mél: cknopfel@caritas.ch

Caroline Knupfer, lic. en sciences sociales, MAS Management social, responsable du secteur Fondements, CSIAS, Berne.
Mél: knupfer@skos.ch

Andreas Balthasar, priv. doc., docteur en sciences politiques, responsable et fondateur de l'Institut d'études politiques Interface SA, Lucerne.
Mél: balthasar@interface-politikstudien.ch

Oliver Bieri, docteur en lettres, responsable du secteur Sécurité sociale et intégration, Institut d'études politiques Interface SA, Lucerne.
Mél: bieri@interface-politikstudien.ch

Le divorce mène-t-il tout droit à l'aide sociale ?

Lorsque après un divorce ou une séparation le revenu familial ne suffit pas pour les deux ménages, les femmes sont confrontées à de graves inégalités de traitement entre les sexes, qui ont pour elles des conséquences d'une grande portée. Telle est la conclusion de l'étude d'Elisabeth Freivogel «Contribution d'entretien après le divorce – soutien financier par des proches parents – aide sociale», effectuée sur mandat de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), dans laquelle elle analyse des décisions judiciaires ainsi que la législation et la pratique en matière d'aide sociale en Suisse (cf. le résumé succinct dans ce numéro). Les problèmes les plus importants sont présentés brièvement et des propositions formulées ci-après quant aux mesures à prendre, de l'avis de la CFQF, pour les résoudre. Ces recommandations ont été approuvées le 28 mars 2007 par le plenum de la Commission fédérale pour les questions féminines.

Commission fédérale pour les questions féminines

Réglementation concernant la contribution d'entretien dans les cas de déficit

Les dispositions légales en matière d'entretien doivent permettre de répartir aussi équitablement que possible entre les parties, lors d'un divorce ou d'une séparation, les conséquences économiques du mariage. Il y a désavantages d'ordre économique liés au mariage notamment lorsque la répartition des tâches pratiquée par les conjoints a eu pour effet de limiter davantage l'indépendance économique et les possibilités de carrière de l'un que de l'autre, soit lorsque pour pouvoir s'occuper convenablement des enfants un des conjoints a renoncé à exercer une activité professionnelle ou a réduit son taux d'occupation plus que l'autre n'a réduit le sien. De nos jours, il s'agit généralement encore et toujours de la femme. Quand, après un divorce, on ne peut pas rai-

sonnablement exiger de l'épouse qu'elle subvienne par ses propres moyens à ses besoins, qui incluent la constitution d'une prévoyance vieillesse appropriée, le mari est tenu de lui verser une contribution d'entretien. Le montant de cette contribution est fixé en fonction d'une part des besoins et de la capacité économique de l'ayant droit, d'autre part de la capacité économique du débiteur. Selon la jurisprudence actuelle, dans les cas où les revenus pouvant être raisonnablement exigés de l'époux et de l'épouse ne suffisent pas pour couvrir les besoins vitaux des deux ménages, le déficit existant n'est pas partagé entre les deux parties, mais mis exclusivement à la charge de celle qui a droit à une contribution d'entretien. En témoignent plusieurs jugements du Tribunal fédéral, qui a exclu à plusieurs reprises la possibilité d'empiéter sur le minimum vital de la personne astreinte au versement d'une

contribution d'entretien. Il s'ensuit que la pauvreté frappe deux fois plus de femmes divorcées que d'hommes divorcés.

Cette jurisprudence dans les cas de déficit porte atteinte à plus d'un égard à l'égalité des chances entre les sexes. La femme divorcée est plus souvent et dans une plus grande ampleur que l'homme divorcé tributaire de l'aide sociale. Si sa situation financière s'améliore, elle doit s'attendre à être obligée de rembourser les prestations reçues à ce titre. Ses proches parents peuvent se voir contraints de lui apporter un soutien matériel. En outre, la constitution de sa prévoyance vieillesse pendant les années postérieures au divorce est mise en péril, vu que les cotisations requises ne sont la plupart du temps même pas incluses dans le calcul du déficit. Et sa situation est encore aggravée par le fait que dans les cas de déficit, afin de ne pas empiéter sur le minimum vital de la personne tenue de pourvoir à l'entretien des enfants, les pensions alimentaires fixées à leur endroit tendent à diminuer.

Le déficit n'est ni chiffré ni partagé

Le problème fondamental tient à la pratique des tribunaux, qui consiste dans les cas de déficit à mettre ce dernier exclusivement à la charge de l'ayant droit à la contribution d'entretien, donc généralement de la femme, afin d'éviter d'empiéter sur le minimum vital du débiteur et que les deux partenaires éventuellement deviennent ainsi tributaires de l'aide sociale.

Recommandation: Les tribunaux sont invités, dans les cas de divorce, à chiffrer de façon appropriée le déficit global (y compris le montant destiné à la constitution de la prévoyance vieillesse) et à le répartir

entre les deux conjoints, même s'il faut pour cela porter atteinte au minimum vital du débiteur. Les avocates et avocats sont invités à en faire autant dans les conventions qu'ils soumettront pour approbation aux tribunaux.

Pensions alimentaires pour enfants trop basses

La volonté de ne pas toucher au minimum vital de la personne tenue de verser une contribution d'entretien a pour effet une tendance à fixer dans les cas de déficit des pensions alimentaires plus basses pour les enfants. Tous les cantons prévoient la possibilité d'accorder des avances de pensions et en ont fixé les montants maximums. La somme avancée ne doit en aucun cas excéder la contribution d'entretien décidée par le tribunal. Il n'est toutefois pas rare que cette dernière soit inférieure aux montants limites figurant dans les règlements cantonaux en matière d'avancement et de recouvrement des pensions alimentaires. Conséquence: la majeure partie de la responsabilité à l'égard des enfants, du point de vue tant humain que financier, est en fin de compte mise exclusivement à la charge de la mère.

Recommandation: Les tribunaux, lorsqu'ils fixent les montants des pensions alimentaires destinées aux enfants, sont invités afin de couvrir leurs besoins effectifs (y compris la part affectée au logement) à tirer pleinement parti des limites fixées en matière d'avances de pensions, même s'il leur faut pour cela porter atteinte au minimum vital du débiteur. Les pensions fixées ne devraient en aucun cas être inférieures à la rente d'orphelin simple. Les avocates et avocats sont invités à en faire autant lors de l'élaboration des conventions.

Impossible pour la femme de constituer une prévoyance vieillesse après le divorce

Les femmes qui, après leur divorce, sont empêchées d'exercer une activité lucrative ou ne peuvent le faire

qu'à temps partiel parce qu'elles ont des d'enfants à leur charge ne parviennent pas, contrairement aux hommes divorcés, à constituer une prévoyance vieillesse suffisante par le biais de leur revenu. Dans les cas de déficit, ce manque n'est pas compensé non plus par les contributions d'entretien. En règle générale, la somme qui serait nécessaire pour constituer cette prévoyance n'est même pas incluse dans le calcul des besoins et ne figure par conséquent ni dans la convention ni dans le jugement de divorce. D'où le risque que la contribution d'entretien soit précipitamment réduite dès que la situation financière de la femme s'améliore et que cette dernière, bien que ses ressources propres aient augmenté, continue à ne pas disposer des moyens financiers nécessaires pour constituer sa prévoyance vieillesse.

Recommandations: Il est indispensable dans les cas de déficit également, sans exception, de chiffrer séparément dans le jugement ou dans la convention le montant nécessaire à la constitution de la prévoyance vieillesse après le divorce et de l'inclure dans le déficit à répartir entre les conjoints.

Le prélèvement sur le minimum vital du débiteur d'un montant (proportionnel) affecté à la constitution de la prévoyance vieillesse de l'ayant droit devrait également être autorisé.

Il faudrait d'une manière générale (et non seulement dans les cas de déficit) veiller de façon plus rigoureuse (notamment en prenant des mesures législatives appropriées) à ce que la part prévue pour la prévoyance vieillesse dans la contribution d'entretien aille effectivement à l'institution de prévoyance de l'ayant droit.

Les lois fiscales devraient absolument être modifiées et adaptées de sorte que les ayants droit à une contribution d'entretien puissent, même s'ils n'exercent pas d'activité lucrative, déduire les cotisations de prévoyance vieillesse, pour autant qu'elles aillent effectivement à une institution de prévoyance.

Législation et pratique en matière d'aide sociale et soutien financier par des proches parents

Selon la Constitution fédérale, il existe en Suisse un droit fondamental à bénéficier de l'aide sociale dans des situations de besoin. Elle est du ressort des cantons, qui élaborent chacun leur règlement en matière de conditions d'octroi et d'ampleur des prestations d'assistance; aussi les différences sont-elles considérables de l'un à l'autre. Les normes édictées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), appliquées dans plusieurs cantons, compensent dans une certaine mesure ce déséquilibre. Dans la plupart des cantons, les communes ou des associations de communes sont compétentes en matière de versement des prestations d'assistance. Il s'ensuit que la pratique en matière d'aide sociale varie parfois beaucoup non seulement d'un canton mais aussi d'une commune à l'autre.

En sus des conditions d'octroi et de l'ampleur des prestations, l'obligation de rembourser ces dernières et le soutien requis des proches parents sont pour les bénéficiaires de l'aide sociale des aspects particulièrement importants. Les réglementations à ce propos diffèrent elles aussi selon le canton. Vaud et Genève ont en principe supprimé **l'obligation de rembourser**. Dans plusieurs cantons, la personne concernée n'est pas obligée de rembourser les montants reçus à partir du moment où elle réalise un revenu, sauf s'il s'agit d'un gain à la loterie, d'un héritage, etc. Dans les autres, elle y est en principe tenue dès que sa situation financière s'améliore, quelle que soit la cause. L'obligation de rembourser les prestations d'assistance peut rendre plus difficile l'intégration sociale de la personne concernée, affaiblir sa motivation à lutter pour s'en sortir et l'entraîner dans un cercle vicieux (piège de la pauvreté).

A l'obligation de la collectivité publique d'allouer des prestations d'assistance s'ajoute l'obligation, relevant du droit privé, de certains membres de la famille (parents, grands-parents, enfants, pour autant qu'ils vivent dans l'aisance) d'apporter un soutien, dite **obligation alimentaire des proches parents**. Lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale ont des proches auxquels ce devoir s'applique, les autorités peuvent ouvrir une action alimentaire contre ces derniers. Les conditions en la matière varient d'un canton à l'autre, et la pratique parfois aussi d'un service social à l'autre.

Prise en compte inéquitable des charges familiales

Lors du calcul du minimum d'existence sociale, les obligations d'entretien – qui relèvent du droit de la famille – de la personne nécessiteuse envers les membres de la famille faisant ménage commun avec elle sont généralement prises en considération dans tous les cantons, en vertu de la législation sur l'aide sociale en vigueur. Il n'en est toutefois pas de même lorsque ces obligations s'appliquent à des membres (p. ex. des enfants) dont elle vit séparée; elles ne sont donc pas incluses dans les budgets d'aide concernant les bénéficiaires des prestations d'assistance. Ceux-ci ne parviennent dès lors pas à s'en acquitter, d'où la dépendance (accrue) à l'égard de l'aide sociale des personnes tributaires de ces pensions alimentaires. Cette prise en compte inéquitable des charges familiales amène de façon unilatérale les conjoints qui élèvent seuls des enfants à dépendre dans une mesure disproportionnée des services sociaux et à s'endetter ainsi davantage.

Obligation de rembourser, inégalité des chances

Il s'avère d'autant plus ardu pour une personne assistée d'accéder à l'autonomie sur le plan économique

que sa dépendance envers l'aide sociale est grande, ses dettes sont élevées et, étant obligée de rembourser l'aide reçue, elle risque malgré tous les efforts qu'elle déploie de ne jamais voir vraiment le bout du tunnel. Les effets conjugués de la jurisprudence du Tribunal fédéral et des législations cantonales diverses sur l'aide sociale ne font par conséquent qu'accentuer l'exclusion sociale des femmes divorcées et de leurs enfants, rendre leur intégration plus difficile, et nuisent gravement à l'égalité des chances en ce qui les concerne. On constate en outre une inégalité de traitement d'un canton à l'autre.

Soutien financier par des proches parents

Il existe en la matière diverses inégalités de traitement: du fait que le déficit est mis à la charge d'une des parties exclusivement et que les femmes se retrouvent ainsi tributaires de l'aide sociale, seuls les proches parents des femmes divorcées sont sollicités dans la pratique. Lorsqu'ils vivent à l'étranger, l'examen et la mise en œuvre de leur obligation alimentaire occasionnent trop de travail et de frais; aussi un grand nombre de cantons et de communes renoncent-ils à entreprendre les démarches nécessaires. Les proches parents résidant en Suisse sont donc désavantagés par rapport à ceux qui vivent à l'étranger. En outre, les conditions et leur application diffèrent notablement d'un canton à l'autre.

Recommandations: Afin d'éliminer les préjudices à l'endroit des femmes divorcées qu'engendrent les réglementations concernant l'aide sociale et les différences existant d'un canton à l'autre, la CFQF estime qu'il serait judicieux et nécessaire d'élaborer au niveau fédéral une **loi-cadre** comportant notamment les innovations suivantes:

- Les personnes se trouvant dans le besoin en raison de leurs charges familiales sont dispensées de rembourser les prestations d'assistance. Elles doivent cependant

bénéficier de cette exemption au moins lorsque leur situation financière s'est améliorée grâce au produit de leur travail.

- Les obligations d'entretien, prévues dans le droit de la famille, du requérant envers des personnes qui ne font pas ménage commun avec lui sont incluses dans le calcul du minimum d'existence sociale, dans la mesure où les montants ne sont pas supérieurs à ceux qui seraient alloués aux femmes et aux enfants en vertu des dispositions de la législation sur l'aide sociale.
- Lorsque des personnes se trouvent dans une situation de besoin conséquemment à une séparation, à un divorce ou parce qu'elles ont des enfants à leur charge, les autorités d'aide sociale n'exigent en règle générale pas des proches parents qu'ils les soutiennent et ne peuvent pas non plus contraindre les personnes nécessiteuses elles-mêmes à solliciter ce soutien.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi-cadre, les autorités d'aide sociale sont invitées à utiliser leur marge d'appréciation et, lorsqu'elles ont affaire à des personnes bénéficiant des prestations d'assistance parce qu'elles ont des enfants à leur charge, à ne pas exiger d'elles qu'elles remboursent ces prestations et des proches parents qu'ils leur apportent un soutien.

Vous trouverez ces recommandations et l'étude de Madame Elisabeth Freivogel «Contribution d'entretien après le divorce – soutien financier par des proches parents – aide sociale» sur Internet à l'adresse www.comfem.ch.

La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) est une commission extraparlamentaire instituée par le Conseil fédéral qui analyse la situation des femmes en Suisse et formule des recommandations dans le but de promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. La CFQF non seulement élabore des informations de base, mais participe aussi à des projets et manifestations axés sur la réalisation de l'égalité de fait entre les sexes.

Bilan intermédiaire de la campagne «tous différents – tous égaux»

Le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ) et Infoklick.ch, qui s'engage pour la promotion des enfants et des jeunes en Suisse, ont été mandatés par la Confédération pour coordonner la campagne «tous différents – tous égaux» du Conseil de l'Europe en Suisse. Bilan intermédiaire par Simone Stirnimann (CSAJ) et Christian Wirz (Infoklick.ch).

tous différents
tous égaux

Comment se passe la campagne ?

Christian Wirz: A l'heure actuelle, la campagne fonctionne bien: elle est mentionnée sur de nombreux sites web et les contacts sont établis. Le CSAJ et Infoklick.ch doivent faire en sorte de suivre tous les projets grâce à une activité en réseau. On dénombre au total une centaine de projets, allant du théâtre au cours de formation en passant par des festivals ou des music-halls. Cela fait plaisir, je n'avais pas imaginé qu'il y en aurait autant.

Que pouvez-vous dire de l'organisation de la campagne ?

Wirz: L'idée est de promouvoir et réaliser le plus de projets possible pour et avec les jeunes sur le thème «tous différents – tous égaux». La direction de la campagne a été confiée à des associations actives dans le domaine de la jeunesse comme les nôtres. Notre force réside dans le fait que nous pouvons informer, activer et soutenir directement les organisations de jeunes. Par contre, nous avons plus de peine à mobiliser les services administratifs qui détiennent les fonds et qui ont la capacité de faire de la publicité.

Qui finance les projets ?

Simone Stirnimann: La campagne elle-même n'a pas de fonds. Quand les personnes s'inscrivent, on les oriente vers les divers fonds à dispo-

sition, par exemple celui du Service de lutte contre le racisme (SLR). Pour qu'un projet puisse être soutenu sur le plan idéal par la campagne, ce n'est pas bien difficile, il suffit de respecter les trois critères suivants: le projet doit être réalisé avec des jeunes, il doit débiter dans le laps de temps que dure la campagne (jusqu'à fin 2007), il doit traiter d'un des thèmes suivants: participation, diversité ou droits de l'homme. L'étape suivante est l'obtention d'un financement de la part d'un fonds, ce qui peut se révéler un peu plus difficile étant donné que chacun d'entre eux a ses propres critères de sélection.

Wirz: Des projets déjà existants au préalable peuvent également s'intégrer dans le cadre de la campagne. Ils pourront ainsi profiter de l'avantage publicitaire, via le site Internet, mais ne pourront toutefois pas obtenir de financements.

Y a-t-il beaucoup de projets venant des jeunes eux-mêmes ?

Stirnimann: Il est difficile de toucher les jeunes sans passer par un intermédiaire. La plupart sont proposés par des organisations pour les jeunes dirigées par des adultes mais rarement directement par les jeunes eux-mêmes. La raison de cela est que nous avons surtout des contacts avec les organisations et pas vraiment directement avec des jeunes.

Sur le nombre de projets, combien ont été orientés sur la question spécifique du racisme ?

Stirnimann: La plupart. Mais c'est en partie grâce au grand engagement du SLR. Si les autres offices fédéraux montraient le même intérêt, il y aurait plus de projets orientés sur d'autres thèmes. Des projets soutenus par le «Bureau de l'égalité pour les personnes handicapées» ou par le «Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes» correspondent, par exemple, tout à fait au thème.

Est-ce que les trois régions linguistiques sont également représentées ?

Wirz: Sur la totalité des projets, une bonne quarantaine se font en Suisse allemande, environ vingt en Romandie, quatre au Tessin et il existe aussi des projets nationaux. C'est évidemment une question de proportionnalité, mais d'avantage de projets au Tessin et en Romandie seraient tout de même souhaités. Il faut aussi admettre qu'au niveau organisationnel, toutes les personnes qui sont à la tête de la campagne sont suisses allemandes. Il n'y a ni Romands, ni Tessinois et c'est peut-être là notre faiblesse.

Stirnimann: Les contacts sont surtout établis en Suisse allemande et je pense qu'il y a beaucoup d'organisations romandes et tessinoises qui ne savent tout simplement pas qu'il existe par exemple un Service de

lutte contre le racisme qui finance des projets. Je vois ce même problème dans les associations de jeunes qui se veulent nationales: elles ont peu de contacts avec les régions francophones et italophones. Pourtant certains aimeraient améliorer cela, sans savoir comment s'y prendre. C'est la raison pour laquelle le SLR propose des cours en Roman- die et au Tessin pour sensibiliser la population au thème du racisme et expliquer comment s'y prendre à ceux qui voudraient lancer un projet. Au travers de ces cours de sensi- bilisation du SLR, nous avons, nous aussi, l'opportunité d'élargir notre réseau.

**Quels sont les résultats obtenus?
Quel est le genre de projet qui fonc-
tionne le mieux?**

Wirz: Le problème est que nous orientons les projets vers des fonds

et nous avons ensuite peu de feed- back. Les chefs de projets doivent évidemment faire un rapport final pour le fonds qui les soutient, et ce dernier en fait une évaluation. Mais ces rapports n'arrivent pas tout de suite jusqu'à nous. En attendant, nous recevons donc des nouvelles un peu par hasard.

Stirnimann: Il est difficile d'estimer quel type de projet marche le mieux, car ils sont tellement différents les uns des autres. Toutefois, je n'ai en- core jamais entendu qu'un projet ait totalement échoué.

**Quels sont les perspectives pour la
suite de la campagne, qu'aimeriez
vous encore atteindre comme buts?**

Stirnimann: Nous organiserons en- core un évènement de clôture pour toutes les ONG dans le cadre de la journée des droits humains qui aura lieu le 10 décembre 2007.

Wirz: L'un des buts de cette cam- pagne est de développer et fortifier un réseau d'organisations et associa- tions dans toute la Suisse. L'objectif est aussi de mettre en valeur les divers fonds mis à disposition par la Confédération pour de tels projets. Pour clore la campagne, nous pré- voyons une publication dans laquelle vingt projets ayant eu du succès seront présentés.

Interview réalisée et mise en forme par Emmanuelle Houlmann, collaboratrice scientifique de la Commission fédérale contre le racisme et rédactrice de tangram. www.ekr-cfr.ch

Prestations complémentaires: 3 milliards de francs versés

Les sommes versées à titre de prestations complémentaires (PC) ont passé, l'année dernière, la barre des 3 milliards de francs. Ces dix dernières années, la croissance annuelle moyenne des PC à l'assurance-invalidité (AI) a été de 8,4 %, taux nettement plus élevé que les 2,6 % de croissance annuelle enregistrés pour les PC à l'AVS. Comment s'expliquent ces chiffres ?



Gudrun Kleinlogel
Office fédéral des assurances sociales



Urs Portmann
Office fédéral des assurances sociales

L'année dernière a marqué les 40 ans des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Cette branche d'assurance, conçue à l'origine comme une solution transitoire, est devenue aujourd'hui un pilier indispensable de la sécurité sociale. Des prestations ciblées sont fournies, après une évaluation chiffrée de leurs besoins individuels, à des personnes au bénéfice d'une rente qui n'ont pas suffisamment de ressources et sont domiciliées en Suisse. Deux groupes de personnes surtout sont aujourd'hui tributaires de PC: les personnes âgées vivant dans des homes et les bénéficiaires de rentes AI. 80 % des dépenses de la branche vont à ces deux groupes.

3 milliards de dépenses

En 2006, les dépenses au titre des PC ont franchi pour la première fois la barre des 3 milliards de francs (tableau T). Depuis 1997, les prestations ont augmenté de 4,7 % en moyenne chaque année. L'année dernière, le taux a été inférieur, puisque la croissance a été de 3,3 %. L'évolution des dépenses a été très différente dans le segment des PC à l'AVS et dans celui des PC à l'AI. Pour ce qui est de ces dernières, les taux de croissance sont élevés depuis relativement longtemps. Durant les dix dernières années, la progression annuelle a été de 8,4 % en moyenne. En ce qui concerne les PC à l'AVS par contre, le taux n'a été que de 2,6 %. Ainsi, les PC à l'AI jouent un rôle toujours plus important. Depuis 1997, leur part

dans les dépenses des PC a passé de 30 à 44 %.

Comment ont évolué les dépenses des PC, si on les compare à celles de l'AVS et de l'AI? Pour répondre à cette question, il faut mettre les dépenses des PC en relation avec le total des rentes AVS/AI versées.¹ Dans l'AVS, les dépenses des PC représentent depuis assez longtemps 6 % du montant total des rentes (graphique G). Il en va autrement dans l'AI. Dans cette assurance, la part des PC par rapport aux dépenses liées aux rentes a passé de 19 à 27 % dans les dix dernières années. Pour les PC à l'AI, l'augmentation a donc été plus forte encore que dans l'AI. Les PC jouent donc un rôle de plus en plus important en tant que filet de sécurité de l'AI. Comment l'expliquer ?

Comment expliquer l'accroissement des PC à l'AI ?

Deux motifs expliquent la croissance des besoins dans l'AI: l'augmentation du nombre d'allocataires et le relèvement du montant des prestations.

Qu'est-ce que le taux de PC ?

Taux de PC des personnes

Pourcentage des bénéficiaires de PC dans le total des bénéficiaires d'une rente AVS/AI vivant en Suisse.

Taux de PC des dépenses

Dépenses des PC en pour-cent de la somme des rentes AVS/AI versées à des personnes vivant en Suisse.

¹ La définition du taux de PC est fournie dans un encadré.

**Plus de 3 milliards de francs de PC ont été versés
à 252 800 personnes** T1
**Bénéficiaires de PC et dépenses en PC selon la branche d'assurance,
de 1997 à 2006**

Année	Personnes recevant des PC à la fin de l'année			Dépenses en PC en millions de CHF par an		
	Total	PC à l'AVS	PC à l'AI	Total	PC à l'AVS	PC à l'AI
1997	182 500	132 800	49 800	2029,6	1376,4	653,2
1998	186 900	134 600	52 300	2142,9	1420,2	722,7
1999	196 400	139 000	57 400	2236,9	1439,1	797,9
2000	202 700	140 800	61 800	2288,2	1441,0	847,2
2001	207 800	140 000	67 800	2351,2	1442,4	908,8
2002	217 000	143 400	73 600	2527,8	1524,8	1003,0
2003	225 300	146 000	79 300	2671,3	1572,6	1098,6
2004	234 800	149 400	85 400	2847,5	1650,9	1196,5
2005	244 500	152 500	92 000	2981,7	1695,4	1286,3
2006	252 800	156 500	96 300	3080,3	1731,0	1349,3

Changement par rapport à l'année précédente en pour-cent

1997	8,2	7,1	11,3	6,6	3,8	12,9
1998	2,4	1,4	5,0	5,6	3,2	10,6
1999	5,1	3,2	9,8	4,4	1,3	10,4
2000	3,2	1,3	7,7	2,3	0,1	6,2
2001	2,6	-0,6	9,7	2,8	0,1	7,3
2002	4,4	2,4	8,5	7,5	5,7	10,4
2003	3,9	1,8	7,8	5,7	3,1	9,5
2004	4,2	2,3	7,7	6,6	5,0	8,9
2005	4,1	2,1	7,8	4,7	2,7	7,5
2006	3,4	2,6	4,7	3,3	2,1	4,9
Moyenne ¹	3,7	1,8	7,6	4,7	2,6	8,4

¹ Taux de progression annuels moyens de 1997 à 2006
Source: statistique des PC, OFAS

**PC à l'AI: évolution du nombre
de bénéficiaires**

Le nombre d'allocataires AI a fortement augmenté jusqu'il y a peu. La hausse a été particulièrement importante dans le segment des femmes, ce qui s'explique notamment par l'augmentation du taux d'activité de celles-ci. Ce phénomène a aussi eu un impact sur les PC: près de 50 % des bénéficiaires de PC sont aujourd'hui des femmes qui perçoivent une rente AI.

Pour comprendre l'évolution des PC, il faut s'intéresser tout particulièrement aux nouveaux cas d'invalidité. Les nouveaux allocataires ont-ils davantage besoin de PC?² Si c'est le cas, pour quelles raisons?

En 2006, 27 % des nouveaux rentiers AI percevaient des PC³, alors qu'en 2000, le taux n'était que de 20 %. La différence provient essentiellement du fait qu'entre 2000 et 2006, les montants de référence servant à calculer la couverture des besoins vitaux dans les PC ont aug-

Statistique des PC

Des données détaillées sur les PC se trouvent dans la nouvelle édition de la statistique, parue à la mi-juillet:

**Statistique des prestations
complémentaires à l'AVS et à l'AI
2006**

Numéro de commande 318.685.06 d
(version allemande)

318.685.06 f (version française)

Disponible à cette adresse:

OFCL, Diffusion Publications, 3003 Berne,

Fax 031 325 50 58

Mél. verkauf.zivil@bbl.admin.ch

La statistique est aussi accessible sur

Internet:

www.ofas.admin.ch

La partie qui contient les tableaux détaillés présentant les résultats de la statistique des PC 2006 n'est plus insérée dans la publication mentionnée ci-dessus, mais on peut y avoir accès sur le site www.pc.bsv.admin.ch

menté de 7 %, alors que dans l'AI la rente moyenne des nouveaux allocataires baissait de 1 %. C'est dans le segment des hommes âgés de 40 à 60 ans et dans celui des jeunes femmes âgées de 20 à 30 ans que le taux de bénéficiaires de PC a augmenté le plus fortement.

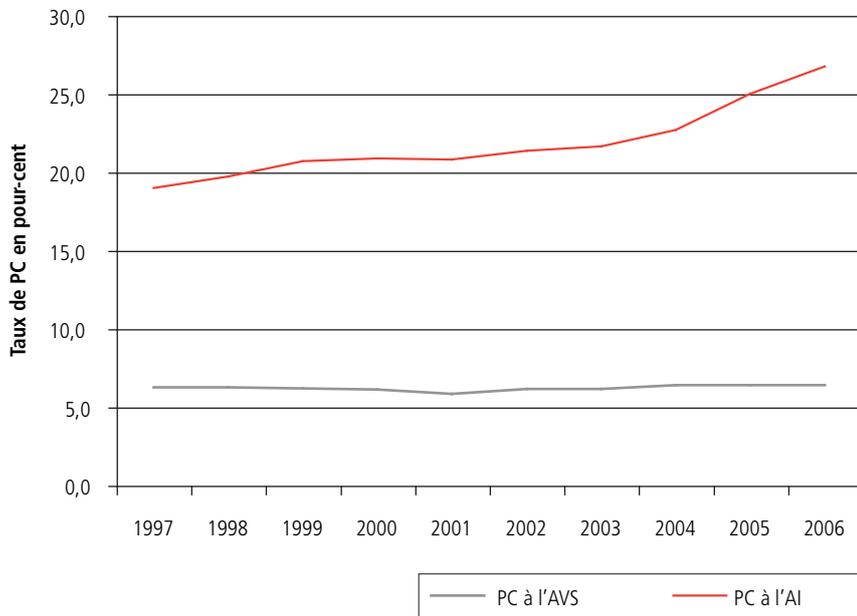
L'âge des nouveaux rentiers AI bénéficiant de PC est généralement un facteur important. En 2006, le taux le plus élevé, soit environ 60 %, concerne les personnes âgées de 20 à 24 ans. Il baisse ensuite régulièrement, pour atteindre environ 15 % (personnes proches de la retraite).

² Sont pris en compte ici les nouveaux rentiers AI d'une année donnée auxquels des PC sont accordées dans les 3 ans qui suivent.

³ Ce chiffre ne tient pas compte des personnes auxquelles des PC ne sont octroyées que pour payer leur prime d'assurance-maladie.

Augmentation du besoin de PC dans l'AI

Dépenses au titre des PC à l'AVS et des PC à l'AI en pour-cent du total des rentes (taux de PC) de 1997 à 2006



Source: statistique des PC, OFAS

PC à l'AI: évolution du montant des PC

Les bénéficiaires de PC vivant en institution sont ceux qui engendrent les coûts les plus élevés. Leurs PC s'élèvent à environ 25 000 francs par année, soit un peu plus du double du montant perçu par les allocataires vivant à la maison. En ce qui con-

cerne les nouveaux rentiers AI séjournant en institution, le montant des PC a augmenté d'environ 10 % entre 2000 et 2006, mais en même temps la part de ces personnes dans le total des nouveaux rentiers AI percevant des PC a baissé, passant de 15 % à 10 %.

Pour ce qui est des personnes percevant des PC et vivant à la maison,

une distinction doit être faite entre celles qui sont mariées et celles qui ne le sont pas. Les premières reçoivent des sommes plus importantes, parce que la couverture des besoins vitaux du conjoint et des enfants, ainsi qu'un loyer plus élevé, sont pris en compte.

Le montant moyen des PC versées aux allocataires AI mariés vivant à la maison s'élève à 15 000 francs, alors que la somme n'est que d'un peu plus de 9 000 francs pour les personnes qui ne sont pas mariées. Dans le premier cas, le montant a augmenté d'un tiers entre 2000 et 2006. Durant la même période, la part des bénéficiaires de PC mariés dans le total des nouveaux bénéficiaires a elle aussi augmenté, de 11 %, et atteint aujourd'hui 55 % pour les hommes et 27 % pour les femmes.

Gudrun Kleinlogel, dipl. math., division Mathématiques, analyses et statistiques, secteur Mathématiques, OFAS.
Mél: gudrun.kleinlogel@bsv.admin.ch

Urs Portmann, docteur en lettres, division Mathématiques, analyses et statistiques, secteur Statistiques, OFAS.
Mél: urs.portmann@bsv.admin.ch

Le financement des institutions de prévoyance de droit public

Une commission d'experts avait été mandatée par le Conseil fédéral pour élaborer des propositions concernant le financement des institutions de prévoyance de droit public. Elle lui a recommandé de conserver le système de financement mixte en vigueur jusqu'ici, mais aussi de prendre des mesures permettant d'empêcher une nouvelle baisse du taux de couverture. Dans le cadre de la procédure de consultation qu'il vient d'ouvrir, le Conseil fédéral ajoute un complément aux recommandations de la commission: il demande que, dans un délai de trente ans, les institutions de prévoyance de droit public disposent d'un capital couvrant tous leurs engagements.



Jürg Brechbühl
allea SA

La commission d'experts Financement des institutions de prévoyance de droit public

Comme la réforme structurelle, le projet concernant les institutions de prévoyance de droit public constitue lui aussi une réponse aux problèmes qui se sont fait jour lorsque, pour la première fois, le taux d'intérêt minimal a dû être abaissé, et que des caisses de pension ont enregistré des découvertes. Des interventions parlementaires ont alors été déposées pour assainir les institutions de prévoyance de droit public. Dans une motion du 17 novembre 2003 (03.3578), la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats a demandé au Conseil fédéral de présenter des

mesures d'assainissement pour les caisses de pension publiques. Une initiative parlementaire déposée le 20 juin 2003 par le conseiller national Serge Beck (03.432) va encore plus loin, puisqu'elle veut que la couverture des engagements des caisses de pension de droit public soit intégralement assurée dans un délai de 10 à 20 ans. Cette initiative fait encore l'objet de débats devant la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national.

Le DFI a institué, en mars 2006, une commission d'experts chargée d'élaborer, avant la fin de cette même année, un rapport et un projet de loi visant à limiter les garanties de droit public et, du même coup, les découverts techniques. La

Composition de la commission d'experts

Président: Jürg Brechbühl, lic. en droit, partenaire, allea Ltd;

Vice-président: Anton Streit, lic. sc. nat., expert diplômé en assurances de pension, actuaire ASA représentant l'Office fédéral des assurances sociales.

Membres de la commission d'experts:

- Stephan Gerber, lic. sc. nat., expert diplômé en assurances de pension, actuaire ASA représentant la Chambre suisse des actuaires-conseils;
- Roland Sauter, lic. sc. pol., expert-comptable diplômé représentant la Chambre fiduciaire;
- Donald Desax, lic. en droit, représentant l'Associations suisse d'assurances;
- Claude-Victor Comte, lic. en droit, représentant l'ASIP;
- Bernhard Kramer, avocat, représentant la Conférence des gouvernements cantonaux;
- Hans Rudolf Schuppisser, docteur en économie, représentant l'Union patronale suisse;
- Christina Ruggli-Wüest, docteur en droit, avocate, représentant la Conférences des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations;
- Jacques-André Schneider, docteur en droit, avocat, représentant l'Union syndicale suisse;
- Kurt Stalder, lic. en économie, représentant la Conférence des directeurs cantonaux des finances;
- Armin Braun, lic. en droit, représentant la commission de l'ASIP pour les institutions de prévoyance de droit public;
- Juan F. Gut, lic. sc. pol., directeur, représentant le Département fédéral des finances.

possibilité d'une capitalisation intégrale, la faisabilité de la fixation d'un objectif de couverture – taux minimal à atteindre, sans quoi les caisses devraient prendre des mesures d'assainissement –, ainsi que d'autres mesures appropriées devaient être examinées dans ce cadre.

Pour remplir son mandat, la commission a analysé la situation financière des institutions de prévoyance de droit public et elle a examiné différents types envisageables de financement mixte et de capitalisation intégrale.

La situation financière des institutions de droit public est meilleure qu'on ne le dit

Commençons par une bonne nouvelle: suite à différents projets et interventions concernant les bases de financement des caisses publiques, les autorités cantonales de surveillance ont recueilli des données détaillées sur le taux de couverture de ces caisses. Le résultat auquel elles sont parvenues dissipe en partie les craintes. La base de financement de ces caisses n'est pas systématiquement insuffisante. Sur un total de 79 caisses de pension bénéficiant d'une garantie étatique, 42 caisses ont un taux de couverture supérieur à 100 %. Cinq seulement disposent d'un capital inférieur à 50 % des engagements – il est vrai que les découverts techniques sont dans ce cas très importants.

Certes, ces chiffres doivent être relativisés, dans la mesure où la plus grande partie des caisses publiques utilisent un taux technique de 4 à 4,5 % pour inscrire au bilan leurs engagements techniques, un taux qui, en comparaison avec les caisses de droit privé, se situe dans la partie supérieure de la fourchette. Mais on ne peut pas généraliser en disant que l'ensemble des caisses publiques ont des problèmes de financement très graves.

Taux de couverture, au 31 décembre 2005, des institutions de prévoyance de droit public bénéficiant d'une garantie étatique

Taux de couv. en %	Nombre d'IP	Fortune en millions de francs	Découvert en millions de francs	Assurés actifs	Rentiers
> 100	21	5 583	–	18 329	6 101
106-110	7	36 439	–	85 623	55 907
100-105	14	11 512	–	44 043	15 302
96-99	9	21 259	502	69 960	24 658
91-95	3	7 643	798	29 082	10 710
81-90	10	19 167	2 825	87 253	28 935
71-80	6	22 223	6 669	82 780	39 156
61-70	4	6 456	2 825	30 279	12 893
51-60	2	1 097	787	6 105	2 390
< 50	3	1 522	1 922	9 642	5 336
Total	79	132 901	16 328	463 096	201 388

Source: commission d'experts

Les causes des découverts techniques

Il y a eu des découverts pour plusieurs raisons. Il faut dire pour commencer que lors de l'introduction de la LPP, on n'a pas jugé nécessaire que les institutions de prévoyance de droit public soient intégralement capitalisées. Dans son message du 19 décembre 1975 sur la LPP, le Conseil fédéral explique que les institutions de prévoyance de droit public ne sont exposées à aucun risque de liquidation. C'est pourquoi on a proposé que ces caisses de pension puissent continuer à être gérées comme des institutions de prévoyance ouvertes, c'est-à-dire que les assurés qui seraient admis plus tard dans les caisses puissent être pris en compte lors de la fixation du financement. Le message indiquait aussi expressément que, dans ce genre de cas, on pouvait recourir à une procédure de financement mixte et que ces institutions ne pouvaient pas être contraintes de changer de système de financement.

Dans un système de financement mixte, une partie seulement des en-

Le taux d'intérêt technique

Le taux d'intérêt technique est utilisé pour inscrire au bilan le montant des engagements actuariels d'une caisse de pension. Dans les caisses à primauté des prestations, ce taux sert à calculer les capitaux de couverture des assurés actifs et des rentiers. Dans les caisses à primauté des cotisations, il n'est pertinent que pour les capitaux de couverture des rentes. Le taux technique correspond au rendement espéré sur le long terme. Plus il est élevé, plus la situation financière d'une caisse de pension apparaît sous un beau jour. Si ce taux est moins élevé, le financement assuré grâce aux cotisations des assurés et des employeurs doit être plus important. Une règle empirique permet de dire qu'une baisse d'un demi-point du taux technique entraîne une réduction d'environ 5% du taux de couverture de la caisse.

gagements est financée par capitalisation, le reste l'étant par répartition. La pérennité des institutions de prévoyance justifiait cette manière de voir: les collectivités publiques étant destinées à durer, leurs institutions de prévoyance ne devaient pas courir de péril sur le long terme. Au départ, on se fondait sur un concept plus large de la pérennité, parce que l'on s'attendait à ce que toutes les personnes qui quitteraient les administrations publiques seraient remplacées. Un financement mixte ne pouvait et ne peut se justifier que si la collectivité publique concernée garantit les prestations de sa caisse de pension.

Mais un problème a surgi parce que différentes collectivités n'ont pas accordé suffisamment d'importance au financement des prestations. Si la capitalisation des institutions de prévoyance n'était que partielle, ce n'était pas toujours en vertu d'une décision consciente et fondée d'un point de vue actuariel. D'autres raisons, dont les plus importantes sont énumérées ci-dessous, expliquent les découverts:

- Des cotisations n'ont pas été versées
Dans les caisses publiques, dont beaucoup étaient pour des raisons historiques des caisses à primauté des prestations, le financement complémentaire nécessaire en cas de relèvement des salaires n'a pas été suffisant. Souvent les cotisations des employeurs et, dans certains cas, celles des assurés n'ont pas été payées.
- La part des prestations d'invalidité s'est avérée supérieure à la moyenne
Après l'industrie du bâtiment, c'est dans le secteur public que la probabilité de devenir invalide est la plus importante. Longtemps, les institutions de prévoyance publiques ont reconnu l'existence de ce qu'ils appelaient une invalidité professionnelle. Dans les administrations, les problèmes personnels étaient souvent résolus en passant par la «voie bleue» (sanitaire).

- Les prestations promises n'ont pas été suffisamment financées
Il existait des réglementations gênantes concernant l'âge de départ à la retraite et les allocations de renchérissement sur les rentes de vieillesse dont le financement était souvent insuffisant.
- La loi sur le libre passage est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995
Dès l'introduction de la loi sur le libre passage, les institutions de prévoyance de droit public cessèrent de réaliser des gains de mutation plus ou moins importants lorsque des personnes quittaient l'administration.
- Des pertes ont été enregistrées sur les placements
Dans de nombreuses caisses de droit public, le recours aux engagements en actions coïncida pratiquement avec la baisse des marchés boursiers de 2001 et 2002. Comme ces caisses ne disposaient pas de réserves de fluctuations, les découverts se multiplièrent. De plus, la politique de placement de ces caisses de pension devait répondre parfois à des objectifs politiques étrangers à la prévoyance, ce qui ne fit pas leurs affaires.

La pérennité relativisée

Les conditions-cadre politiques et économiques dont dépend l'action des administrations publiques ont changé considérablement ces dernières années. A tous les échelons, les collectivités publiques sont incitées à faire des économies, ce qui conduit à un réexamen permanent de leurs tâches. Aujourd'hui, on ne peut donc plus partir simplement du principe qu'une place devenue vacante dans l'administration sera pourvue. De plus, des activités qui ne relèvent pas du métier de base de l'administration ont été externalisées. C'est ainsi que, au niveau fédéral, La Poste, Swisscom, les CFF et RUAG sont devenus indépendants. Des externalisations ont aussi lieu

au niveau cantonal, par exemple dans le domaine des hôpitaux. La notion de pérennité n'a donc plus le même sens aujourd'hui qu'il y a trente ans. Certes, les collectivités publiques ne disparaîtront pas (le cas échéant même lors d'une fusion avec une autre collectivité publique), mais l'effectif des assurés des caisses de pension de droit public ne reste pas inchangé. Il faut s'attendre au contraire à des modifications durables de la structure démographique des administrations publiques: les bénéficiaires de prestations seront plus nombreux, et les assurés actifs moins nombreux. A n'en pas douter, ces changements affecteront les systèmes de prévoyance, qui sont financés en partie par répartition.

Le statut juridique des institutions de prévoyance de droit public

Lorsqu'elle a analysé le problème, la commission d'experts a aussi étudié le statut institutionnel des institutions de prévoyance de droit public. Il s'agit en règle générale d'établissements de droit public, dont le financement, les prestations et l'organisation sont fixés dans une loi ou une ordonnance de la collectivité publique concernée. Sur les questions de fond, l'organe suprême ne dispose que d'un droit d'être entendu et il n'a pas de compétence décisionnelle. Dans certaines collectivités publiques, la caisse de pension n'est qu'une unité administrative. Il arrive alors que son administration soit assumée par le service du personnel, les placements relevant de l'administration des finances. L'institution de prévoyance ne dispose elle-même d'aucun levier pour mettre en place une base de financement qui suffise. Les rapports des différentes commissions d'enquête parlementaires sur la Caisse fédérale de pensions ou sur les problèmes rencontrés dans les cantons de Bâle-Ville, de Berne et

du Valais montrent que lorsqu'une caisse de pension est étroitement dépendante des instances de décision politiques, des réflexions étrangères à la prévoyance peuvent influencer sur les processus de décision, au détriment des caisses. Souvent, la surveillance des caisses de pension ne peut pas non plus intervenir pour rectifier le tir, car elle n'est pas indépendante d'un point de vue institutionnel.

Nouveau système de financement: les buts à atteindre selon la commission

Tous les experts de la commission étaient d'accord sur ce point: quelque chose doit être entrepris pour les institutions de prévoyance de droit public. Mais il n'y avait plus la même unanimité concernant les conclusions à tirer de cette conviction partagée. Des discussions ont été menées sur la capitalisation intégrale comme sur le maintien du financement mixte en vigueur, soumis à des conditions-cadre claires. Des sous-variantes ont aussi été analysées (p. ex. capitalisation intégrale des nouveaux engagements, gel du découvert en francs). Pour motiver ses recommandations, la commission a fixé les objectifs suivants, que le nouveau système de financement devait permettre d'atteindre:

- l'égalité de traitement des différentes générations d'assurés,
- la possibilité d'identifier et de planifier les engagements de la collectivité publique,
- une égalité de traitement aussi étendue que possible entre institutions de droit public et institutions de droit privé,
- la possibilité de fixer des objectifs de rendement et un niveau de capacité de risque, servant de référence à une politique professionnelle de placement,
- l'égalité de traitement de toutes les institutions de prévoyance de droit public.

Le nouveau système de financement proposé

Etant donné la mutation de l'administration publique, l'évolution de la structure d'âge des caisses de pension publiques et la pression financière qui en résulte, il n'est pas déraisonnable de demander une capitalisation intégrale des caisses. C'est pourquoi la commission a

aussi examiné la possibilité de recommander une capitalisation intégrale assortie d'un très long délai de transition. Mais il s'est alors avéré que même si le délai était de 50 ans, les charges seraient très élevées pour certains cantons.

Au vu de ces conséquences financières, la commission a renoncé à recommander une réglementation *obligeant* les institutions de prévoyance de droit public à financer tous leurs engagements. A cela s'ajoute le fait que l'exigence d'une capitalisation intégrale des caisses publiques concorderait mal avec l'objectif de l'égalité de traitement entre générations, parce que la génération future – que ce soit à titre d'assuré d'une caisse de pension de droit public ou à titre de contribuable – devrait être largement mise à contribution pour le bénéfice des plus anciens.

Mais comme un nouvel abaissement du taux de couverture contrevenirait tout autant à l'équité entre les générations, la commission d'experts a recommandé d'introduire un objectif de couverture différencié.

Selon ce modèle, chaque institution de prévoyance publique doit opter soit pour le système de la capitalisation intégrale, soit pour un système de financement mixte. Si l'institution de prévoyance fait le choix de la capitalisation intégrale, elle doit agir comme les caisses de pension de droit privé en prenant les mesures qui lui permettent d'atteindre sans trop tarder un taux de couverture de 100 %.

La caisse peut aussi choisir un système de financement mixte, pour autant que la collectivité publique octroie une garantie pour les prestations. Cette garantie étatique constitue un engagement conditionnel: la

Refinancement du découvert au niveau cantonal

Canton	Découvert en millions de francs	Somme annuelle, en millions de francs, à verser pour financer intégralement le découvert sur			
		15 ans	20 ans	40 ans	50 ans
AG	680	61	50	34	32
BE	737	66	54	37	34
BL	492	44	36	25	23
BS	1854	167	136	94	86
FR	354	32	26	18	16
GE	3367	303	248	170	157
JU	68	6	5	3	3
LU	29	3	2	1	1
NE	959	86	71	48	45
SG	69	6	5	3	3
SH	8	1	1	0	0
SO	618	56	45	31	29
TG	4	0	0	0	0
TI	1145	103	84	58	53
VD	4122	371	303	208	192
VS	1328	119	98	67	62
ZH	494	44	36	25	23
Total	16 328	1468	1200	822	759

Source: commission d'experts

collectivité publique n'intervient que si la caisse n'est pas en mesure de financer des prestations échues. Il ne s'agit pas d'envisager en premier lieu le cas d'une caisse qui ne dispose pas de suffisamment de liquidités pour payer les rentes en cours, mais plutôt celui, plus fréquent, d'une liquidation partielle liée à l'externalisation d'une entreprise quittant le giron de l'administration. Si, lors d'une telle opération, des groupes d'assurés quittent la caisse de pension, les personnes concernées ont droit à des prestations de libre passage pleines et entières, raison pour laquelle une capitalisation intégrale est nécessaire pour elles.

Dans le système du taux de couverture différencié, chaque institution de prévoyance doit fixer un taux de couverture de départ comprenant un taux de couverture des assurés actifs et un taux de couverture pour l'ensemble des engagements. Les capitaux de couverture des rentiers doivent alors être intégralement financés. Par la suite, les taux de couverture des caisses ne doivent plus être inférieurs à ces taux. Dans le cas contraire, l'institution de prévoyance est tenue de prendre des mesures d'assainissement conformément aux principes généraux. Comme les capitaux de couverture des rentes doivent toujours être intégralement financés, et que les taux de couverture pour l'ensemble des assurés actifs et pour l'ensemble des assurés doivent être respectés, le taux de couverture pour les assurés actifs devra être relevé pour tenir compte de l'évolution démographique. Dans ce système aussi, la facture des collectivités publiques est plus lourde, mais l'augmentation reste supportable.

Permettre aux caisses d'agir

La commission d'experts a recommandé de rendre indépendantes, sur les plans juridique et organisationnel, les institutions de prévoyance de

droit public. Grâce à cette mesure, seules des considérations relevant de la prévoyance seront déterminantes dans les décisions des institutions de prévoyance. Les motifs relevant de la politique du personnel ou de la politique économique n'auront plus de poids. Mais la commission sait très bien que, dans ce domaine, ce qui prime, c'est l'autonomie organisationnelle des cantons et des communes, raison pour laquelle aucune disposition légale n'est proposée.

L'élément décisif est ici le suivant : si on demande à une caisse publique de prendre des mesures pour assurer sa base de financement, il faut qu'on lui procure les instruments nécessaires à cette fin. En d'autres termes, les organes suprêmes des caisses de pension publiques doivent avoir des compétences décisionnelles à part entière. D'un autre côté, la collectivité publique, comme tout autre employeur, doit aussi pouvoir déterminer quel niveau de prévoyance convient à ses employés. Sur ce chemin de crête, la commission propose la solution suivante.

Les valeurs de référence des institutions de prévoyance de droit public doivent être fixées dans un acte législatif, comme cela est le cas jusqu'ici. Mais cet acte ne doit régler que le financement *ou* que les prestations de la caisse de pension. Si l'acte prescrit le financement, l'organe suprême établit les prestations à un niveau qui puisse être financé par les fonds à disposition. Si, au contraire, ce sont les prestations qui sont fixées dans l'acte, c'est l'organe suprême qui doit régler le financement nécessaire.

Il fallait garantir que les caisses publiques et les caisses privées soient traitées de la même manière par la surveillance. La commission a donc recommandé d'une part d'abroger toutes les dispositions spéciales concernant la surveillance des caisses publiques et, d'autre part, de transformer les autorités de surveillances cantonales en institutions dotées d'une personnalité juridique

propre, indépendantes sur les plans juridique, administratif et financier.

Surprise lors de l'ouverture de la procédure de consultation

Le 25 juin 2007, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur le financement des institutions de prévoyance de droit public, en reprenant largement à son compte les recommandations de la commission d'experts. Mais, à la surprise générale, il a décidé que les institutions de prévoyance de droit public devaient être intégralement capitalisées dans les 30 ans. Une question se pose au vu de cette mesure : comment peut-on d'un côté adopter un plan financier réclamant, dans le cas des caisses de droit public présentant un découvert important, des mesures drastiques et, de l'autre, respecter des dispositions légales visant à assurer non pas une capitalisation intégrale, mais une stabilisation durable du taux de couverture existant. Dans la logique du système de la LPP, si on exige une capitalisation intégrale, on doit assortir l'objectif de financement d'un délai cadre et confier à la collectivité publique la charge de choisir les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ce but. Les propositions de réglementation de la commission d'experts sont complexes ; elles se justifient dans un système de financement mixte, mais elles ne peuvent pas faire office de réglementation transitoire en vue d'une capitalisation intégrale. Il y a là une contradiction qui n'est pas levée dans le projet mis en consultation.

La procédure de consultation dure jusqu'à l'automne. On peut espérer que lorsqu'il appréciera les prises de position des cantons, des partis et des associations, le Conseil fédéral apportera une réponse aux questions qui restent en suspens.

Jürg Brechbühl, lic. en droit, allea SA.
Mél : juerg.brechbuehl@allea.ch

Procédure de l'assurance-invalidité: collaboration du médecin traitant

Lorsqu'une personne demande des prestations de l'assurance-invalidité, l'AI doit examiner son droit et, pour cela, avoir une vue d'ensemble de son état de santé, ainsi que de sa situation professionnelle et sociale. Les indications et les rapports des médecins traitants revêtent à cet égard une très grande importance. Pour que l'AI puisse remplir son mandat d'instruction, qui est vaste, le législateur a créé les bases qui, d'une part, obligent les médecins à fournir à l'AI des données relatives à leurs patients et, d'autre part, les délient de leur devoir de discrétion sans pour autant les obliger à violer le secret médical. L'article suivant montre quels sont les rôles respectifs de la personne assurée, de l'AI et du médecin traitant, et fait ressortir les différences avec la relation médecin-patient dans l'assurance-maladie.

sociale, l'AI ne peut accorder que des prestations dont l'octroi repose sur un droit légal et elle doit refuser toutes les autres. Pour être en mesure de rendre une décision, elle est donc obligée d'effectuer des investigations complètes auprès de diverses instances, notamment les médecins et les établissements hospitaliers qui soignent la personne assurée. Ceci constitue pour elle de précieux partenaires dans le cadre de la procédure d'instruction AI.

Le médecin est souvent ambivalent par rapport aux investigations de l'AI. D'un côté il est soumis au secret professionnel; de l'autre il est un partenaire essentiel de l'instruction et doit se comporter en tant que tel. Jusqu'où peut-il et doit-il aller dans sa participation sans pour autant violer son obligation de secret professionnel envers son patient? Question justifiée et importante, au cœur des présentes explications.

Les prestations de l'AI ne se limitent pas aux mesures de réadaptation d'ordre professionnel, aux rentes et aux allocations pour impotent. L'AI paie aussi directement des traitements médicaux aux médecins et aux établissements hospitaliers, selon le même système que l'assurance-accidents obligatoire, à la différence qu'il s'agit généralement pour l'AI de traitements en lien avec des infirmités congénitales chez des enfants et des adolescents de moins de 20 ans. Outre ses droits habituels liés à l'instruction du dossier, d'autres droits sont en jeu, sur lesquels nous reviendrons plus en détail.

2. Dépôt d'une demande auprès de l'AI

Pour faire valoir un droit à des prestations de l'AI, la personne as-



Gisella Mauro

Office fédéral des assurances sociales



Djordje Rajic

Office fédéral des assurances sociales

1. Situation actuelle

Le présent article se propose de jeter la lumière sur un point charnière entre assurance et médecine, dans le but de dissiper les malentendus actuels et de permettre une meilleure compréhension entre les médecins traitant et l'assurance-invalidité (AI).

Les prestations et la procédure de l'AI, comme celles des autres assurances sociales, sont réglées par un certain nombre de lois, dont les plus importantes sont ici la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), le règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) et la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). En tant qu'assurance

surée doit déposer une demande auprès d'un office AI au moyen du formulaire ad hoc.¹ Une fois ce formulaire complètement rempli, la procédure AI est lancée. L'office AI examine d'office si les conditions du droit à des prestations de l'AI sont satisfaites.² Pour ce faire, il est soumis à ce qu'on appelle le **principe inquisitoire**, c'est-à-dire qu'il doit effectuer de sa propre initiative les investigations qui conviennent et sont indispensables pour constater les faits de manière exhaustive. Il est tenu d'examiner notamment l'état de santé du requérant, sa situation professionnelle, sa capacité de travail et son aptitude à être réadapté; à cet effet, il se procure les renseignements et les documents nécessaires, par exemple les rapports du médecin, de l'hôpital ou de l'employeur, ou bien il ordonne des expertises et effectue une enquête sur place.³

L'obligation d'enquêter de l'office AI trouve son pendant dans l'obligation et le droit de collaborer qui incombent à la personne assurée. Celle-ci a à la fois l'obligation et l'autorisation de participer à l'examen des faits pertinents, notamment de fournir en tout temps les preuves dont a besoin l'office AI. Dès le dépôt de la demande, elle apporte sa contribution à l'instruction en indiquant dans le formulaire les autorités ou les institutions qui se sont déjà occupées de son handicap⁴ et par quels médecins ou établissements hospitaliers elle a été ou est traitée.

3. Autorisation de renseigner

La participation des médecins exerçant à titre libéral et des médecins employés par les hôpitaux est très importante pour la constatation des faits. Le personnel médical est soumis, d'une part, au secret professionnel (art. 321 du Code pénal, CP) et, de l'autre, au devoir de discrétion (art. 35 de la loi fédérale sur la protection des données, LPC).⁵ Les hôpitaux cantonaux sont tenus en plus

d'appliquer les dispositions édictées par les cantons en matière de protection des données. Les médecins ne doivent donc pas communiquer à des tiers des données concernant leurs patients⁶, sauf si ceux-ci ont donné leur consentement⁷ ou si une disposition fédérale ou cantonale prévoit une obligation de renseigner une autorité ou de témoigner en justice.⁸

La LPGA prévoit expressément qu'une personne assurée qui demande des prestations de l'assurance est tenue d'autoriser dans des cas particuliers toutes les personnes et institutions à donner les renseignements, pour autant que ceux-ci soient nécessaires pour établir le droit aux prestations.⁹ L'autorisation de lever le secret envers l'office AI que donne l'assuré fait partie de ses obligations de collaborer à la constatation des faits. A la dernière page du formulaire de demande AI, il autorise toutes les personnes et tous les offices entrant en considération, en particulier les médecins, les établissements hospitaliers, les employeurs, les assurances publiques et privées et les caisses-maladie à communiquer les renseignements nécessaires pour établir son droit aux prestations. Pour cela, il prend connaissance de l'autorisation figurant dans le formulaire, la signe et envoie l'ensemble du formulaire, y compris l'autorisation, à l'office AI. Celui-ci ne procède à aucune investigation sans autorisation signée.

L'autorisation concerne le cas d'assurance concret et uniquement les renseignements utiles pour évaluer le droit à des prestations¹⁰, mais la demande AI porte sur le droit à toutes les prestations AI entrant en considération. Lorsqu'elle donne son consentement, la personne assurée connaît l'étendue (seulement les renseignements nécessaires), le but (l'évaluation de la demande de prestations) et le destinataire (l'office AI) de la transmission des données. L'AI se procure celles-ci d'une manière que l'assuré peut prévoir et accepter (par exemple auprès d'em-

1 www.ahv.admin.ch/Home-F/Generalites/Formulaires/318531-f.pdf.

2 Art. 43, al. 1, LPGA. Le principe de l'application d'office du droit oblige l'administration et les juges à appliquer aux faits constatés la disposition légale qu'ils considèrent comme la plus appropriée et de l'interpréter de la façon qui leur paraît la plus juste (ATF 122 V 158). La demande porte sur tous les droits aux prestations entrant en considération, même si la personne assurée, par exemple, ne cite nommément que la rente.

3 Art. 69 RAI, art. 12 PA.

4 Offices d'orientation professionnelle, offices du travail, services sociaux publics ou privés, SUVA, assurance militaire, assurance-maladie ou accidents, caisses de pension, etc.

5 BSK StGB II Niklaus Oberholzer, art. 321 N 7 ss. A la différence du secret professionnel protégé par le droit pénal, l'appartenance à un corps professionnel donné n'est pas obligatoire dans ce cas. La liste des personnes soumises au secret professionnel indiquée à l'art. 321 CP est exhaustive; n'y figurent pas, par exemple, les psychologues, les physiothérapeutes et les travailleurs sociaux, qui eux sont soumis à la loi sur la protection des données.

6 Loc. cit. art. 321 N 10. Sont couverts par le secret médical notamment le diagnostic (type de maladie), l'anamnèse, les traitements, le pronostic, les anomalies psychiques, les documents du patient, les radios, le matériel et les résultats d'exams, ainsi que tous les renseignements sur la situation personnelle, familiale, professionnelle, économique et financière.

7 Art. 321, ch. 2, CP.

8 Art. 321, ch. 3, CP.

9 Art. 28, al. 3, 1^{re} phrase, LPGA; art. 65, al. 1, RAI; art. 55, al. 1, OAA. Voir aussi le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 26 mars 1999 sur l'initiative parlementaire Droit des assurances sociales, in FF 1999 4168: «Le principe selon lequel tout ayant droit doit fournir tous les renseignements nécessaires quant au droit et aux prestations inclut l'obligation d'autoriser tous ceux qui peuvent y contribuer à fournir des renseignements. Cette autorisation est nécessaire si l'obligation de garder le secret imposée à des organismes et à des personnes risque d'être affectée (cette considération s'applique également en matière de protection des données). Celui qui entend faire valoir un droit donnera cette autorisation dans son propre intérêt, car ses droits ne pourraient être établis sans ces renseignements et les prestations pourraient lui être refusées. L'autorisation ne se réfère qu'à un cas particulier et se limite aux renseignements effectivement nécessaires à l'établissement des droits. On ne saurait demander de renseignements de portée générale.»

10 Kieser, ATSG-Kommentar, art. 28, ch. marg. 24.

11 Ici, la personne assurée a la possibilité d'indiquer «demander à mon médecin de famille» ou bien «voir les documents de la SUVA».

12 On trouve parfois ici la remarque: «Mon chef n'est pas au courant de ma demande AI.» Si la personne assurée ne donne pas son accord, on ne peut pas demander des renseignements à son employeur.

13 L'ATF 106 IV 131 concernait un cas AI, dans lequel la commission AI (aujourd'hui l'office AI, modification introduite par la 3^e révision de l'AI, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1992) avait demandé à un médecin d'examiner un assuré. Le médecin qui en avait été chargé avait reçu de l'assuré une lettre par laquelle celui-ci refusait de se soumettre à un examen et résumait brièvement l'histoire de sa maladie. Le médecin avait transmis la lettre à la commission AI. Le Tribunal fédéral a conclu qu'il n'y avait pas violation du secret professionnel au sens de l'art. 321 CP pour les motifs suivants: la commission AI était au courant de l'état de santé de l'assuré et celui-ci n'avait pas intérêt à garder le secret envers la commission. En vertu de l'ancien art. 71, al. 1, RAI (aujourd'hui art. 28, al. 1 et 2, LPGA), celui qui fait valoir son droit à des prestations doit fournir gratuitement tous les renseignements exacts et nécessaires pour établir ce droit et fixer les prestations dues, et l'ancien art. 72, al. 1, RAI (aujourd'hui art. 43, al. 1, LPGA, art. 59, al. 3, LAI, et art. 69, al. 2, RAI) autorise la commission AI compétente à demander des expertises médicales sur l'état de santé et la capacité de travail de la personne assurée, ainsi que sur l'adéquation de certaines mesures de réadaptation. Vu ces divers éléments, il ne peut être question que le médecin à qui la commission avait demandé des renseignements ait violé le secret médical en transmettant la lettre de l'assuré à ladite commission. Bien au contraire, il était tenu de le faire. En effet, en vertu de l'ancien art. 72, al. 3, RAI (aujourd'hui art. 43, al. 3, LPGA et art. 73 RAI), la commission AI peut se prononcer quant aux prestations sur la base du dossier si l'assuré ne donne pas suite, sans excuse valable, à la convocation à un examen médical ou à une expertise. Or la commission ne pouvait décider si les motifs invoqués dans l'excuse présentée par le recourant étaient valables qu'en pleine connaissance du contenu de la lettre.

14 Art. 321, ch. 2, CP.

15 Art. 28, al. 3, 2^e phrase, LPGA.

16 Art. 70 LAI en corrélation avec l'art. 88 LPGA: celui qui refuse de fournir des renseignements viole son obligation de renseigner et sera puni d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 francs. En pratique, cette disposition n'a toutefois pas d'effet. En règle générale, les personnes tenues de renseigner, par exemple les médecins, qui bénéficient d'une autorisation signée par la personne assurée et d'une relation de confiance, sont disposées à fournir les renseignements nécessaires ou à transmettre les documents demandés afin que l'AI puisse (rapidement) déterminer son obligation de prestations, ce qui est dans l'intérêt de la personne assurée. Une sanction n'est possible, par ailleurs, qu'une fois la procédure de rappel et le temps de réflexion terminés; or, à ce stade de la procédure au plus tard, les personnes tenues de renseigner sont conscientes des conséquences et disposées à le faire.

17 Art. 398, al. 2, CO.

18 Confirmé expressément dans l'arrêt principal 132 V 93 ss du 8 février 2006, consid. 4.

19 ATF 122 V 157, consid. 1b.

ployeurs ou de médecins qu'il a eus dans le passé). Il sait que des renseignements peuvent être demandés à tous les médecins et établissements hospitaliers entrant en ligne de compte, c'est-à-dire à ceux qui l'ont vu au moins une fois avant qu'il dépose sa demande à l'AI. L'assuré les nomme tous dans le formulaire¹¹. Sous «remarques», il peut indiquer les personnes qu'il exclut de l'autorisation.¹² Entrent aussi en considération les médecins et établissements hospitaliers qui l'ont examiné ou traité seulement depuis qu'il a déposé sa demande. L'autorisation est valable pour toute la durée de l'instruction AI. La personne assurée peut à tout moment la retirer; si elle ne le fait pas, on en déduit qu'elle donne son accord tacite ou du moins que le secret n'est pas d'une importance fondamentale pour elle.¹³

La signature de l'autorisation figurant dans la demande libère tous les médecins du secret professionnel envers l'AI; ils peuvent donc donner les renseignements sans craindre une violation du secret au sens de l'art. 321 CP. Le ch.2 de cet article règle explicitement cette exception: la révélation n'est pas punissable si elle a été faite avec le **consentement du patient**.¹⁴ La loi oblige ainsi explicitement les médecins à fournir des renseignements à l'office AI.^{15/16} L'obligation de collaborer dérive également de la relation contractuelle entre le patient et le médecin: le médecin (mandataire) est responsable envers le patient (mandant) de la bonne et fidèle exécution de l'affaire qui lui est confiée. En fait partie l'obligation pour le premier de défendre les intérêts du second, notamment au travers de la collaboration exigée par l'AI pour examiner ses droits.¹⁷

4. Communication de documents médicaux

L'AI peut et doit se procurer les données personnelles qui sont appropriées et nécessaires pour déter-

miner les droits aux prestations. En effet, le risque d'invalidité assuré par l'AI et donnant droit à des prestations a toujours pour arrière-plan un problème d'ordre médical. Pour examiner les questions juridiques qui se posent, l'office AI a besoin des documents médicaux que les médecins sont tenus de lui communiquer.¹⁸ Dans le domaine médical, il constate les faits entre autres à partir des rapports qu'il se procure (rapports des différents médecins qui ont soigné ou soignent la personne assurée, y compris spécialistes et médecins hospitaliers, ainsi que des médecins des services médicaux régionaux [SMR]) et des expertises qu'il ordonne (notamment le rapport médical E 213 pour les assurés venant de l'UE). L'office AI doit ensuite décider les mesures d'instruction appropriées pour évaluer les faits pertinents et savoir si, dans le cas particulier, un rapport médical simple suffit, ou bien s'il faut demander un examen complémentaire ou ordonner une expertise formelle.¹⁹

Tous les documents médicaux contiennent des données personnelles sensibles et leur communication est soumise à des conditions strictes, c'est-à-dire qu'elle doit respecter les principes généraux qui guident la protection des données: conformité au droit ou légalité, conformité au but ou finalité, proportionnalité. La loi oblige l'office AI à effectuer des investigations pour établir son obligation de prestations; c'est à cela que servent les rapports médicaux. Pour ce faire, il doit naturellement respecter le principe de proportionnalité inscrit dans la loi sur la protection des données et ne demander que les documents indispensables à l'accomplissement de ses tâches. Souvent, il ne peut pas savoir à l'avance si un document contient des données réellement significatives. Mais l'expérience montre, par exemple, que les rapports médicaux, les lettres de sortie et les rapports opératoires contiennent des informations cruciales pour la décision (nous

ne parlons pas ici, sciemment, des expertises, parce que celles-ci occupent une place à part du point de vue de la procédure et des règles de preuve).

- En général, le *rapport médical* se contente de répondre aux questions de l'office AI, en s'appuyant parfois sur une motivation sommaire.²⁰
- La *lettre de sortie* résume un séjour en hôpital ou en home effectué par le patient. En principe, elle reprend l'ensemble des diagnostics qui ont été faits, ainsi que le diagnostic actuel, étayé par d'autres pièces du dossier dont les conclusions sont citées. Elle contient en outre des commentaires, ou une discussion si nécessaire. Enfin, elle indique quel traitement a été prescrit à la sortie de l'hôpital et donne des recommandations pour le suivi médical.²¹
- Le *rapport opératoire* décrit le déroulement de l'intervention; il précise par exemple combien de temps une personne est restée sous anesthésie et quels gestes techniques ont été effectués par le chirurgien.

5. Différences avec l'assurance-maladie

Dans le cadre de l'assurance-maladie, le patient est dans un rapport contractuel avec le médecin traitant. Quand il a un problème de santé, il lui demande de l'examiner et de le soigner. L'examen médical comporte l'établissement du diagnostic, et la décision thérapeutique comprend – si une maladie a été constatée – la proposition de traitement et le traitement lui-même. L'assureur-maladie doit ensuite, généralement²², prendre en charge les frais de traitement; pour cela, il a besoin d'une facture détaillée et compréhensible.²³ Si, dans un cas particulier, il a besoin de renseignements complémentaires, il peut – si le patient le souhaite – poser des questions au

médecin par l'intermédiaire du médecin-conseil, ou, au besoin, demander d'autres documents. Dans ce cas, le médecin traitant fait un tri afin de savoir s'il va envoyer des informations au médecin-conseil et, si oui, lesquelles.

L'assureur-maladie, dans le cadre de la loi et des statuts, doit faire en sorte que la personne assurée ne reçoive que les prestations auxquelles elle a véritablement droit; il a donc à tout moment le droit et, le cas échéant, le devoir de vérifier les affirmations de la personne et même celles du médecin traitant. Selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)²⁴, la fonction de surveillance et de contrôle incombe aux médecins-conseils.²⁵

Dans l'AI, les assurés aboutissent à l'office AI à la suite d'une atteinte à la santé et déposent une demande de prestations. Entre la personne assurée et l'AI, il y a donc d'abord un rapport d'assurance. L'office AI est ensuite tenu, pour déterminer son obligation de prestations, d'entreprendre des investigations, notamment auprès du personnel médical, qui se retrouve donc dans une position d'expert vis-à-vis de l'office AI. C'est l'AI qui prend en charge les coûts de l'instruction.²⁶

Les médecins à qui l'AI s'adresse n'ont pas, dans le cadre de leur collaboration avec elle – au contraire de l'assurance-maladie –, à se demander si et de quelle façon ils vont transmettre les renseignements. Ils peuvent fournir les indications et les documents demandés à l'office AI sans craindre de violer le secret professionnel. Comme expliqué au ch. 2, ils y sont autorisés par la loi et, concrètement, par la personne assurée. Les médecins ne peuvent pas déterminer quels renseignements sont pertinents et quels autres ne le sont pas pour l'AI, soit parce qu'ils ne connaissent pas assez bien les assurances sociales ou soit parce qu'il faudrait procéder à une appréciation juridique. Il n'est pas possible en effet de répondre à des questions

comme le caractère raisonnablement exigible et l'obligation de réduire le dommage sans connaître tous les éléments figurant dans le dossier (nature de la maladie, anamnèse, diagnostic, mesures thérapeutiques, pronostic, anomalies psychiques, résultats des examens, situation personnelle, familiale et professionnelle...).

Le rôle du médecin est de répondre à la question: en l'état actuel des connaissances et de l'expérience médicale, existe-t-il une atteinte à la santé? La médecine part, du moins en théorie, d'un modèle biopsychosocial de la maladie, tandis que le droit suit un modèle biopsychique excluant dans une large mesure les facteurs sociaux. Cette attitude a des répercussions sur l'évaluation juridique du travail raisonnablement exigible. Les indications relatives à la capacité de travail, qui se fondent dans une large mesure sur des facteurs socioculturels et psychosociaux, ne sont pas pertinentes pour le droit de l'assurance-invalidité.²⁷ Pour l'AI, elles constituent cependant des informations très précieuses quand il s'agit de détection précoce et de réinsertion professionnelle. Les éléments psychosociaux et socioculturels sont des facteurs de risque à prendre très au sérieux quant à l'exclusion professionnelle – et au passage à l'invalidité qui s'ensuit – chez les adultes actifs professionnellement. Chez les enfants et

20 www.assurancessociales.admin.ch.

21 Feuillelet thématique «Lettres de sortie et rapports opératoires» du préposé fédéral à la protection des données, juin 2002, www.edsb.ch.

22 Le patient peut renoncer à des prestations de la caisse-maladie.

23 Art. 42, al. 3, LAMal.

24 Art. 57, al. 4, LAMal.

25 Arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 10 août 2004 (K 121/03)

26 Art. 45, al. 1, LPGa.

27 Christfried-Ulrich Mayer, Schmerz und Arbeitsunfähigkeit, in: Sozialversicherungsrechtstagung 2002, Bd. 14 der Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaften und Rechtspraxis, Saint-Gall, p. 95; voir aussi ATF 127 V 294.

les adolescents, ils peuvent aussi constituer des facteurs de risque importants pour la formation scolaire et professionnelle. La meilleure insertion professionnelle est, c'est bien connu, l'évitement de l'exclusion, que ce soit de la vie professionnelle ou de l'école et de l'apprentissage. L'AI peut tout à fait, dans certains cas, offrir très rapidement un soutien à la personne assurée comme à l'employeur. Si l'on supprime ces informations du rapport médical ou refuse leur communication, on empêche l'AI d'offrir ce soutien qui peut être précieux pour l'assuré à un stade précoce, alors qu'il a encore un employeur, une place à l'école ou une place d'apprentissage. Une telle attitude n'a pas de sens et n'est certainement pas dans l'intérêt du client commun, la personne assurée.

Voyons de plus près les cas où l'AI prend en charge le coût du traitement médical en vertu des art. 12 à 14 LAI. Pour que l'AI soit tenue de prendre en charge des prestations, il faut que les critères mentionnés en détail dans le règlement et expliqués dans les circulaires correspondantes soient satisfaits. L'office AI soumet les pièces nécessaires au SMR compétent aux fins de vérifier les conditions médicales du droit (art. 69, al. 4, RAI). Il rend ensuite une décision dans laquelle le médecin traitant est assimilé à un organe d'exécution de l'AI. C'est cette reconnaissance qui fait que ses prestations peuvent être remboursées dans le cas concret d'assurance.

Dans ce cadre, l'AI doit à ses assurés un traitement médical. Elle satisfait sur ce point son obligation selon le même principe, prescrit par la loi, que l'assurance-accidents: celui des prestations en nature ou en espèces. Les risques de la réadaptation, au sens de l'art. 11 LAI et de l'art. 23 RAI²⁸, sont inhérents à ce type de prestations. Si l'AI assume

28 Cf. ATF 123 V 53 ss.

29 Art. 24 LAMal.

Annexe

	Règlement des modalités dans l'AI	Personne ayant des problèmes de santé avec des conséquences sur sa capacité de gain	Règlement des modalités dans l'AMal
	Assuré		Patient
Faits	Atteinte à la santé de longue durée avec des conséquences sur la capacité de gain		Maladie (avec éventuellement incapacité de travail temporaire)
Demandes	La personne assurée dépose une demande auprès de l'AI		Le patient demande au médecin de l'examiner et de le traiter
Instruction	L'AI demande des renseignements : <ul style="list-style-type: none"> • au médecin traitant • à l'employeur • à d'autres assureurs • etc. 		Diagnostic
	L'AI demande aux médecins des renseignements spécialisés		
Décision	L'AI rend une décision après avoir constaté une atteinte à la santé entraînant une incapacité de travail totale ou partielle, en se fondant sur : <ul style="list-style-type: none"> • les renseignements médicaux • les renseignements sur la capacité de gain • les renseignements sur la profession 		Le médecin propose un traitement après avoir diagnostiqué une maladie

un risque pour le traitement médical, elle doit pouvoir obtenir des informations sur les traitements qu'elle paie ou fait effectuer à des tiers (médecins et établissements hospitaliers), par exemple en demandant les lettres de sortie de

l'établissement hospitalier où la personne assurée a été traitée.

L'assureur-maladie, lui, paie les traitements en règle générale selon le principe du remboursement des coûts.²⁹ Ce qu'il doit à ses assurés, ce n'est pas le traitement lui-même,

mais seulement le remboursement des frais. De ce fait, il n'est pas autorisé à s'informer directement du traitement auprès du fournisseur de prestations ou à consulter le dossier médical: s'il veut le faire, il doit passer par le médecin-conseil, qui lui fournit les renseignements sur ce point. En matière de protection des données, le médecin-conseil joue dans ce domaine un rôle important, mais limité au système de prestations propre à l'assurance-maladie.

6. Obligation légale de l'AI de garder le secret

De par la loi, non seulement les médecins, mais aussi l'AI, sont tenus de garder le secret.³⁰ Toute personne travaillant à l'AI est tenue à la discrétion envers les tiers sur tout ce qu'elle a vu ou entendu dans le cadre de son activité, ainsi que sur tous les documents, à l'exception des quelques autorisations prévues par la loi

envers des institutions explicitement nommées (autres assureurs sociaux, autorités pénales, etc.). De plus, l'AI ne peut communiquer des renseignements et des documents à des tiers qu'avec le consentement, c'est-à-dire l'autorisation, de la personne assurée. Les documents médicaux fournis à l'AI sont soumis à cette protection.

7. Conclusion

Tout dépôt d'une demande à l'AI s'accompagne d'une autorisation de la personne assurée permettant aux médecins traitant et thérapeutes de donner des renseignements à l'assurance. Le médecin traitant est libéré du secret professionnel dans le cadre de la demande de prestations déposée par la personne assurée; en revanche, il a l'obligation de collaborer avec l'assurance. L'AI a non seulement le droit de lui poser des questions, mais aussi de demander à

consulter ou à recevoir les rapports médicaux et les lettres de sortie, notamment des établissements hospitaliers. Elle est soumise par la loi au secret professionnel envers les tiers, secret qui concerne et protège tous les renseignements et documents médicaux.

Gisella Mauro, licenciée en droit, domaine AI, Office fédéral des assurances sociales.
Mél: gisella.mauro@bsv.admin.ch

Djordje Rajic, licencié en droit, domaine AI, Office fédéral des assurances sociales.
Mél: djordje.rajic@bsv.admin.ch

³⁰ Art. 33 LPGA en corrélation avec l'art. 66a LAI et l'art. 50a LPGA.

Prévoyance professionnelle

07.3201 – Motion Meyer Thérèse, 23.3.2007

Encourager l'emploi des seniors

La conseillère nationale Thérèse Meyer (PDC, FR) a déposé la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement une modification de la loi sur la prévoyance professionnelle afin de garantir l'instauration d'un taux de cotisation constant de l'employeur en conservant la progression du taux global de cotisation en fonction de la catégorie d'âge à laquelle appartiennent les employés.

Les principes suivants continueront à s'appliquer:

- L'objectif visé par la LPP en matière d'épargne sera poursuivi.
- La somme des cotisations de l'employeur doit être au moins égale à la somme des cotisations de tous les salariés (art. 66).
- Des dispositions transitoires devront être introduites pour ne pas défavoriser des employés.

Développement

Le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Polla (02.3208) et à celui du groupe PDC (05.3651) comporte des pistes intéressantes pour encourager la participation des travailleurs seniors au marché du travail. Ce rapport a été suivi d'un message du Conseil fédéral visant une révision de la LPP pour permettre plus de flexibilité, dans l'âge de la prise de la retraite, aussi à un âge plus élevé que l'âge AVS. Nous saluons ces propositions.

Cependant, il manque une mesure importante concernant un allègement de la charge des entreprises, qui augmente sensiblement selon l'âge de l'employé. Les taux légaux actuels sont de:

- 7 % de 25 à 34 ans;
- 10 % de 35 à 44 ans;
- 15 % de 45 à 54 ans;
- 18 % de 55 à 64/65 ans.

Les employeurs doivent prendre au minimum la moitié de la cotisation.

Cette situation défavorise le maintien et l'engagement des seniors, elle prive ainsi l'économie de bonnes compétences et charge trop fortement les entreprises qui le font. Nous savons qu'à l'avenir toutes les forces vives devront être mobilisées.

Nous demandons donc au Conseil fédéral d'instaurer un taux de cotisation constant pour les employeurs, tout au long de la vie active; en complément, le taux des employés serait échelonné pour arriver à l'objectif fixé actuellement par la LPP.

Le droit transitoire pourrait s'étendre sur le temps nécessaire à l'instauration du nouveau système sans générer des surcoûts importants. Nous sommes conscients de la difficulté d'un changement de ce type, mais il doit être entrepris maintenant pour ne pas continuer à prêter les travailleurs âgés sur le marché du travail en chargeant trop les entreprises.»

Prise de position du Conseil fédéral du 8.6.2007

«Dans le domaine du deuxième pilier, il faut faire la distinction entre les taux de cotisation et les taux des bonifications de vieillesse. Selon le droit en vigueur, les institutions de prévoyance déterminent de manière autonome leur système de cotisations et, partant, le niveau des taux correspondants. En revanche, les taux des bonifications de vieillesse dont doivent être crédités les avoires des salariés, qui ne concordent pas nécessairement avec les taux de cotisation des employeurs et des salariés, sont prescrits par la loi. L'auteur de la motion demande un autre mode de fixation des taux de cotisation: les employeurs paieraient un taux (unique) indépendant de l'âge de leurs employés, alors que les salariés continueraient à payer un taux échelonné selon leur âge.

Le mode de fixation demandé par la motion pour les taux de cotisation

des salariés et des employeurs a été analysé dans le rapport du Conseil fédéral d'août 2006 intitulé «Mesures propres à promouvoir l'emploi des travailleurs âgés» (www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/3825.pdf), en réponse au postulat Polla 02.3208 et à celui du groupe PDC 05.3651 et les coûts supplémentaires découlant de différents délais de transition ont été mis en évidence. Dans le cadre de ce rapport, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que, compte tenu des coûts supplémentaires liés à une modification des taux de cotisation, il est plus efficace, à moyen terme, de promouvoir la participation des travailleurs âgés au marché de l'emploi par d'autres incitations dans les premier et deuxième piliers. Entretemps, les mesures correspondantes ont été intégrées dans la 11^e révision de l'AVS en cours et elles seront prises en compte, pour le deuxième pilier, dans le message concernant la réforme structurelle. Le Conseil fédéral estime que la situation n'a pas fondamentalement changé depuis l'adoption du rapport mentionné, raison pour laquelle la solution proposée par l'auteur de la motion pour la fixation des taux de cotisation dans le deuxième pilier ne l'amène pas à modifier son appréciation du problème.»

Déclaration du Conseil fédéral du 8.6.2007

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Questions familiales

07.3234 – Motion Savary Géraldine, 23.3.2007:

Mise en place de crèches familiales

La conseillère nationale Géraldine Savary (PS, VD) a déposé la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de favoriser la mise en place, en collaboration avec les milieux privés, les autorités cantonales et communales,

d'un réseau de crèches familiales. La création d'un réseau de crèches familiales permet de faire coopérer le système actuel des mamans de jour avec les crèches et garderies subventionnées par les communes et les cantons. Les crèches familiales seraient cofinancées par le programme fédéral d'impulsion en faveur de l'accueil extrafamilial.

Développement

En Suisse, le développement de structures d'accueil extrafamilial pour les enfants est long et difficile. D'un côté, il y a les crèches et garderies mises en place par les collectivités ou parfois par les entreprises; elles sont onéreuses, nécessitent de trouver un espace pour les construire, du temps pour les inscrire au budget public, pour faire lever les oppositions éventuelles, et, quand elles sont enfin construites, pour trouver du personnel formé. De l'autre, il y a les mamans de jour, qui accueillent trois ou quatre enfants à la maison. La prise en charge des enfants par les mamans de jour est souple, mais elle échappe par

contre au contrôle et à l'action de l'Etat.

Avec la mise en place de crèches familiales, je propose, selon un modèle qui fait ses preuves en France, de concilier le professionnalisme des crèches institutionnelles et la souplesse du système des mamans de jour. Ainsi les crèches familiales seraient sous la responsabilité des crèches collectives subventionnées par les collectivités publiques. Les parents pourraient donc choisir entre l'accueil de leur enfant dans une grande crèche ou la prise en charge de leur bambin au domicile d'une personne agréée par du personnel formé. Les mamans de jour appartenant au réseau des crèches familiales seraient rémunérées par la crèche collective et pourraient bénéficier de vacances. Les échanges, les collaborations ainsi que des cours de formation continue seraient donc renforcés et l'offre en structures d'accueil améliorée. La Confédération pourrait financer la mise en place d'un tel réseau dans le cadre de la loi sur l'encouragement aux structures d'accueil extrafamilial.»

Prise de position du Conseil fédéral du 15.6.2007

«Le domaine des structures d'accueil extrafamilial pour enfants est fort diversifié. A côté des offres institutionnelles (crèches, écoles à horaire continu, jardins d'enfants, etc.), l'accueil dans des familles de jour est très répandu. Ces familles sont organisées d'ordinaire en associations assurant les fonctions suivantes: d'une part, elles prennent en charge et coordonnent des prestations aussi importantes pour leurs membres que le placement des enfants dans les familles de jour, la facturation des prestations et le versement des salaires, les assurances, etc., tout en assurant la formation initiale et continue des parents de jour; d'autre part, elles font figure de prestataires de services pour les parents demandeurs, en plaçant les enfants dans une famille de jour appropriée, en offrant leur conseil et leur médiation en cas de conflit et en veillant à garantir la sécurité et la bonne qualité de l'accueil. Elles sont en partie soutenues financièrement par les pouvoirs publics.»

Boîte à périodiques CHSS

Une boîte à périodiques pour classer les revues «Sécurité sociale» (CHSS)

Prix 26 francs/pièce, y compris 7,6% TVA, frais d'envoi en sus.

A commander chez: Cavelti AG, Druck und Media, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau
Téléphone 071 388 81 81, téléfax 071 388 81 82

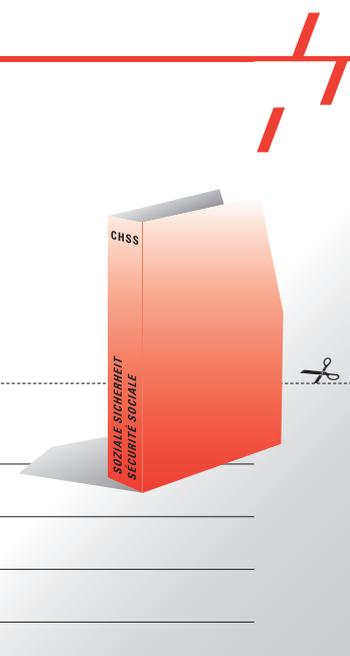
Bulletin de commande

Nous commandons _____ boîte(s) à périodiques au prix de 26 francs/pièce

Nom _____

Adresse _____

Date/Signature _____



La mise en réseau et la professionnalisation des familles de jour se sont récemment accélérées. De nouvelles associations ont vu le jour, certaines ont fusionné et des secrétariats professionnels se sont ouverts. La Fédération suisse pour l'accueil familial de jour a été fondée en mai 2006 pour promouvoir et professionnaliser les structures d'accueil extra-familial au niveau national.

Le programme d'impulsion de huit ans lancé par la Confédération pour promouvoir l'accueil extra-familial des enfants touche également le secteur des familles de jour. Contrairement à ce qui est prévu pour les structures d'accueil collectif de jour et pour les institutions parascolaires, qui perçoivent une aide financière de départ pour toute nouvelle place d'accueil créée, l'aide financière pour le secteur des familles de jour vise uniquement des projets qui encouragent la coordination et la mise en réseau, comme c'est le cas des associations fournissant à leurs membres formation initiale et formation continue.

Avec les crèches familiales, l'auteur de la motion met sur le tapis une nouvelle forme d'organisation dans le domaine de l'accueil pour enfants. Il s'agit d'un type d'institution qui offre des places de crèche classiques tout en occupant des parents de jour. La mesure dans laquelle ces nouvelles institutions correspondent aux objectifs du programme d'impulsion doit s'apprécier au cas par cas. Si, par exemple, les crèches familiales fournissent une formation initiale et continue aux familles de jour associées, la Confédération pourra verser une aide financière. Sur ce point, la demande de l'auteur de la motion est déjà satisfaite.

Il faut toutefois rappeler que la responsabilité d'offrir, de promouvoir et de coordonner l'offre en matière d'accueil extrafamilial pour enfants appartient aux cantons et

aux communes. La Confédération a ici seulement une fonction subsidiaire, qu'elle assume notamment avec le programme d'impulsion. En demandant que la Confédération soit responsable de la mise en place d'un nouveau réseau, l'auteur de la motion va à l'encontre de ce partage des rôles entre cantons et Confédération. Aussi le Conseil fédéral considère qu'il n'est pas judicieux de créer ici un organe de pilotage supplémentaire au niveau fédéral.»

Déclaration du Conseil fédéral du 15.6.2007

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Assurance-invalidité

07.427 – Initiative parlementaire Recordon Luc, 23.3.2007: Eliminer les discriminations pouvant frapper les handicapés non propriétaires de l'immeuble auquel ils doivent accéder

Le conseiller national Luc Recordon (PES, VD) a déposé l'initiative parlementaire suivante:

«Conformément à l'article 160 alinéa 1 de la Constitution et à l'article 107 de la loi sur le Parlement, je dépose l'initiative parlementaire suivante:

Il y a lieu de modifier la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand), subsidiairement le Code des obligations (CO), de manière à ce que le juge puisse décider à l'issue d'une due pesée des intérêts si et à quelles conditions un propriétaire d'immeuble peut se voir imposer la modification de cet objet pour y permettre l'accès nécessaire à un utilisateur, à titre professionnel, comme habitant ou autre.

Développement

La législation actuelle n'offre pas de solution satisfaisante à un handi-

capé qui a impérativement besoin que l'immeuble dont il est occupant, par exemple locataire, mais non propriétaire, soit transformé pour lui permettre d'y accéder de manière adéquate ou du moins acceptable. C'est notamment ce qui arrive actuellement à un jeune psychologue se déplaçant en chaise roulante et qui ne parvient pas à obtenir du propriétaire de l'immeuble où travaille le maître de stage dudit psychologue la pose d'un ascenseur d'escaliers, que l'assurance-invalidité paierait pourtant intégralement; dans le cas particulier, les motifs de refus apparaissent futiles, voire de purs prétextes pour ne rien faire. Cette situation n'est pas convenable et représente une discrimination qui doit cesser.

Il y a donc lieu qu'à l'avenir la législation permette d'en appeler au juge, au moins en droit du bail, de préférence dans toutes situations discriminant même un non-locataire, pour qu'il procède à une pesée de tous les intérêts en jeu lorsque le propriétaire d'un immeuble n'entend pas faire effectuer les travaux nécessaires à l'accès d'un handicapé. La voie à choisir pour résoudre cette question doit donc être une modification soit de l'article 260a alinéa 1 CO, soit plus généralement de la LHand, ce qui est préférable; le droit actuel permet certes d'agir de la sorte au moment de la construction ou de la rénovation d'un bâtiment ou d'une installation (art. 7 LHand), mais pas dans d'autres cas, même si cela ne coûte rien au propriétaire et ne lui procure guère d'inconvénients. On peut en outre se demander si le droit d'agir ou une autre façon aussi efficace d'aboutir pourrait se fonder sur l'interdiction de discriminer prévue par l'article 6 LHand.»

Etat des délibérations: Non encore traité au conseil

Législation : les projets du Conseil fédéral (état au 31 juillet 2007)

Projet	Date du message	Publ. dans la Feuille fédérale	1 ^{er} Conseil		2 ^e Conseil		Vote final (publ. dans la FF)	Entrée en vigueur/référendum
			Commission	Plénium	Commission	Plénium		
Péréquation financière. Législation d'exécution	7.9.05	FF 2005 5641	Com. spéc. CE 7.2.06	CE 14/15.3, 21.3, 26.9.06		CN 19/20/28.9.06	6.10.06 (FF 2006, 7907)	
LAMal – Projet 1B Liberté de contracter	26.5.04	FF 2004, 4055	CSSS-CE 21/22.6.04 30.5.06, 8.1, 15.2.07		CSSS-CN 30.6.04			
LAMal – Projet 1D Participation aux coûts	26.5.04	FF 2004, 4121	CSSS-CE 21/22.6, 23/24.8.04	CE 21.9.04	CSSS-CN 30.6.04			
LAMal – Projet 2A Financement hospitalier et compensation des risques	15.9.04	FF 2004, 5207	CSSS-CE 18/19.10.04, 24/25.1, 27/28.6, 30.8, 21.9, 31.10.05, 23/24/25.1.06 Sous-com. 28.2, 22+31.3, 11.4, 30.5, 11.8, 24.10.05, 3/4.5, 2.7.07	CE 20.9.05 (Refus à la CSSS-CE) 7/8.3.06	CSSS-CN 7.4, 4.5, 6/7.7, 7.9, 2+22/23/ 24.11.06	CN (1 ^{re} partie sans compensation des risques) 20/21/22.3.07		
LAMal – Projet 2B Managed Care	15.9.04	FF 2004, 5257	CSSS-CE 18/19.10.04 30.5, 21/23.8, 12/13.9, 16/17.10, 13.11.06 2 ^e partie médicaments: 9.1, 15.2, 26.3, 3.5.07	CE 5.12.06 (1 ^{re} partie sans médicaments), 13.6.07 (médicaments)				
LAMal – Financement des soins	16.2.05	FF 2005, 1911	CSSS-CE 29.8.05, 24.1, 21.2, 24.4, 21/22.8.06	CE 19.9.06	CSSS-CN 23.2, 25/26.4, 31.5.07	CN 21.6.07		
IP pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base	22.6.05	FF 2005, 4095	CSSS-CE 30.8.05, 23/24.1, 29.5.06 sous-com. 7, 20, 22.6, 14.8.06	CE 25.9.06	CSSS-CN 2.11.06 sous-com. 9+22.1, 21.2, 25.4, 1.6.07	CN 14.12.06 (prolongation du délai)		
Révision A1 Financement additionnel	22.6.05	FF 2005, 4377	CSSS-CN 26.1.07	CN 20.3.07	CSSS-CE 3.7.07			
11^e révision de l'AVS. Mesures relatives aux prestations	21.12.05	FF 2006, 1917	CSSS-CN 5.5.06, 25.1, 22.2.07					
11^e révision de l'AVS. Introd. d'une prestation de préretraite	21.12.05	FF 2006, 2019	CSSS-CN 5.5.06, 25.1, 22.2.07					
IP Oui aux médecines complémentaires	30.8.06	FF 2006, 7191	CSSS-CE 23.11.06, 25.1.07					

CN = Conseil national / CCN = Commission préparatoire du Conseil national / CE = Conseil des Etats / CCE = Commission préparatoire du Conseil des Etats / CSSS = Commission de la sécurité sociale et de la santé publique / CER = Commission de l'économie et des redevances / CAJ = Commission des affaires juridiques / CIP = Commission des institutions politiques / CPS = Commission de la politique de sécurité / IP = Initiative populaire.

Calendrier

Réunions, congrès, cours

Date	Manifestation	Lieu	Renseignements et inscriptions
14.9.2007	Disability Management – une activité principale du service social d'entreprise ou pas?	Office fédéral du personnel, Berne	AvenirSocial Schwarztorstrasse 22 Case postale 8163 3001 Berne Tél. 031 382 28 22 info@avenirsocial.ch www.avenirsocial.ch
5.10.2007	Journée de politique sociale 2007 Travailler plus longtemps ? Conditions et enjeux d'une réforme de la retraite (cf. présentation ci-après)	Université de Fribourg	Service de la formation continue, Université de Fribourg Tél. 026 300 73 47 formcont@unifr.ch www.unifr/formcont
3/4/17/18.10.2007	Politiques de l'emploi et réinsertion professionnelle (cf. présentation ci-après)	IDHEAP, Chavannes-près-Renens	IDHEAP, Unité politiques sociales Prof. G. Bonoli: Tél. 021 557 40 90 giuliano.bonoli@idheap.unil.ch F. Bertozzi: Tél. 021 557 40 91 fabio.bertozzi@idheap.unil.ch www.idheap.ch
19.11.2007	Travail, sécurité sociale et intégration sociale: Modèles pour la Suisse et l'Europe	Haute école de travail social HES Suisse Nord-Ouest, Olten	ASPS Mühlenplatz 3 3011 Berne Tél. 031 326 19 20 admin@svsp.ch www.asps.ch
De novembre 2007 à juin 2008	Certificat en études inter-générationnelles – Théories et pratiques des relations entre les générations	Sion	INAG c/o Institut universitaire Kurt Bösch case postale 4176 1950 Sion 4 Tél. 027 205 73 00 inag@iukb.ch www.cei.iukb.ch

Journée de politique sociale 2007

Travailler plus longtemps ? Conditions et enjeux d'une réforme de la retraite

La question d'un allongement de la vie professionnelle et d'un âge de la retraite retardé est à l'ordre du jour de l'agenda politique. Dans certains pays, l'autorité politique en a pris la décision et la réforme est plus ou moins bien engagée; dans d'autres, dont la Suisse, elle est en débat. Diverses propositions sont sur la table, et gageons qu'elles se-

ront à nouveau discutées, et disputées sitôt les prochaines élections nationales passées et le nouveau Parlement en action.

En combinant divers domaines du savoir et points de vue, cette journée a pour objectif de permettre d'approfondir la compréhension des défis et interrogations que pose une telle réforme et d'en discuter la portée et la signification. Quelles sont les possibilités, conditions, contraintes, conséquences de l'allongement de la vie professionnelle du point de vue du marché du travail ? Dans quelle mesure un tel objectif est-il

recevable, pertinent, légitime dans le contexte des conceptions que les Suisses se font du travail, de la retraite et de la solidarité ? A quelles conditions politiques, sociales, éthiques une telle réforme est-elle possible, voire souhaitable ? Quels peuvent en être les effets et les risques ?

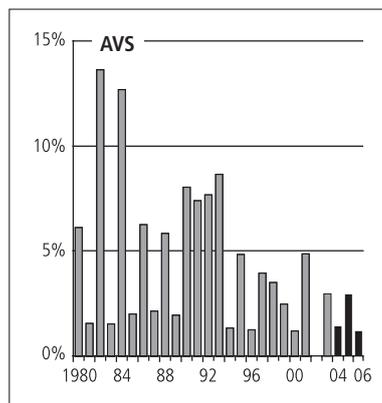
Sur ces questions et enjeux, plusieurs spécialistes feront part des travaux scientifiques les plus récents, apporteront leur éclairage et en débattront avec l'assistance. Une table ronde mettra en présence divers acteurs des débats politiques actuels.

Politiques de l'emploi et réinsertion professionnelle

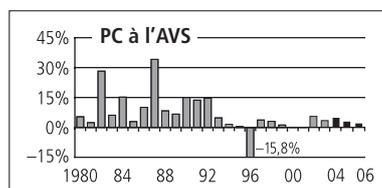
La politique sociale a traditionnellement eu comme fonction principale la garantie d'un revenu. Aujourd'hui, de plus en plus, on attend du social qu'il assume également un rôle de premier plan dans la promotion de l'emploi, notamment à travers des politiques de réinsertion professionnelle. Longtemps réservées aux chômeurs, les politiques de réinsertion professionnelle concernent de plus en plus de publics : bénéficiaires de l'aide sociale, de l'assurance invalidité, travailleurs âgés, jeunes en rupture de scolarité, parents isolés, etc. La promotion de l'emploi devient une tâche de plus en plus centrale de la politique sociale. Cependant, plusieurs tendances actuelles dans le monde du travail, tels que le déclin de l'emploi industriel ou la recherche de la performance, rendent cette tâche souvent ardue. Les politiques de réinsertion, pour être efficaces, doivent donc être adaptées au cadre socioéconomique dans lequel elles opèrent. Le défi consiste à maintenir, voire à accroître le volume d'emplois, dans un contexte où le marché du travail devient de plus en plus exclusif.

Ce séminaire, en s'appuyant sur les expériences faites en Suisse et à l'étranger (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Pays-Bas, pays scandinaves), vise à mettre à la disposition des participant(e)s l'état des savoirs actuels en matière de politiques de l'emploi et de la réinsertion professionnelle et permet d'examiner les problèmes rencontrés dans la conception et la mise en œuvre de ces politiques.

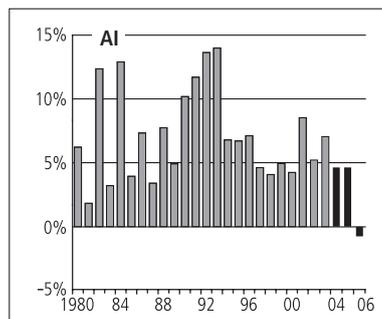
Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



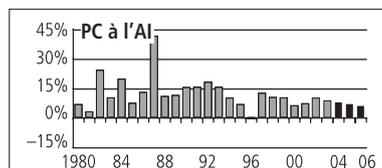
AVS		1990	2000	2004	2005	2006	Modification en % TM ¹
Recettes	mio fr.	20 355	28 792	32 387	33 712	34 390	2,0%
	dont contrib. ass./empl.	16 029	20 482	22 799	23 271	24 072	3,4%
	dont contrib. pouv. publics ²	3 666	7 417	8 300	8 596	8 815	2,5%
Dépenses		18 328	27 722	30 423	31 327	31 682	1,1%
	dont prestations sociales	18 269	27 627	30 272	31 178	31 541	1,2%
	Résultats des comptes	2 027	1 070	1 964	2 385	2 708	13,5%
	Capital	18 157	22 720	27 008	29 393	32 100	9,2%
	Bénéficiaires de rentes AVS ³	Personnes 1 225 388	1 515 954	1 631 969	1 684 745	1 701 070	1,0%
	Bénéf. rentes veuves/veufs	Personnes 74 651	79 715	92 814	96 297	104 120	8,1%
	Cotisants AVS, AI, APG	3 773 000	3 904 000	4 041 000	4 072 000	...	...



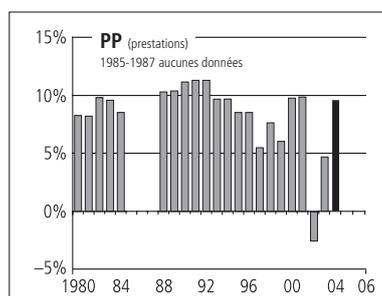
PC à l'AVS		1990	2000	2004	2005	2006	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	1 124	1 441	1 651	1 695	1 731	2,1%
	dont contrib. Confédération	260	318	375	388	382	-1,3%
	dont contrib. cantons	864	1 123	1 276	1 308	1 349	3,1%
	Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas)	120 684	140 842	149 420	152 503	156 540	2,6%



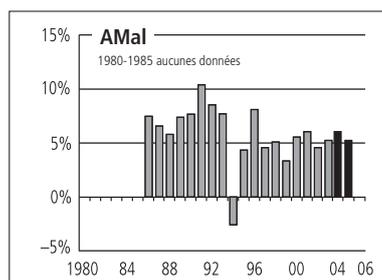
AI		1990	2000	2004	2005	2006	TM ¹
Recettes	mio fr.	4 412	7 897	9 511	9 823	9 904	0,8%
	dont contrib. ass./empl.	2 307	3 437	3 826	3 905	4 039	3,4%
	dont contrib. pouv. publics	2 067	4 359	5 548	5 781	5 730	-0,9%
Dépenses		4 133	8 718	11 096	11 561	11 460	-0,9%
	dont rentes	2 376	5 126	6 575	6 750	6 542	-3,1%
	Résultats des comptes	278	-820	-1 586	-1 738	-1 556	-10,4%
	Capital	6	-2 306	-6 036	-7 774	-9 330	20,0%
	Bénéficiaires de rentes AI ³	Personnes 164 329	235 529	282 043	289 834	298 684	3,1%



PC à l'AI		1990	2000	2004	2005	2006	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	309	847	1 197	1 286	1 349	4,9%
	dont contrib. Confédération	69	182	266	288	291	1,3%
	dont contrib. cantons	241	665	931	999	1 058	5,9%
	Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas)	30 695	61 817	85 370	92 001	96 281	4,7%

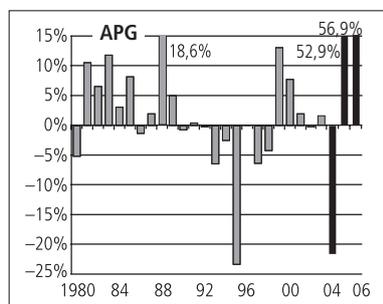
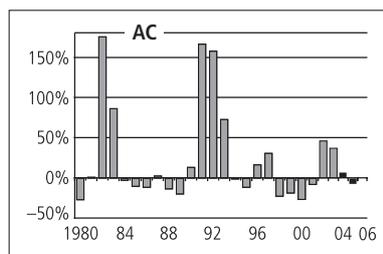
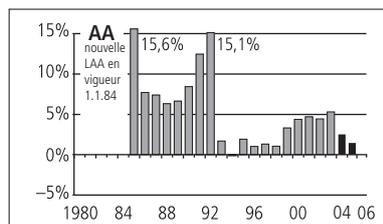


PP / 2^e pilier		1990	2000	2004	2005	2006	TM ¹
Recettes	mio fr.	32 882	50 511	48 093	...	...	4,3%
	dont contrib. salariés	7 704	10 294	12 600	...	...	2,4%
	dont contrib. empl.	13 156	15 548	18 049	...	...	10,1%
	dont produit du capital	10 977	16 552	13 971	...	...	5,0%
Dépenses		15 727	31 605	35 202	...	...	3,8%
	dont prestations sociales	8 737	20 236	24 664	...	...	9,1%
	Capital	207 200	475 000	491 900	...	...	5,1%
	Bénéficiaires de rentes	Bénéf. 508 000	748 124	839 800	...	...	1,2%



AMal Assurance obligatoire des soins		1990	2000	2004	2005	2006	TM ¹
Recettes	mio fr.	8 869	13 944	18 285	18 907	...	3,4%
	dont primes (à encaisser)	6 954	13 442	18 069	18 554	...	2,7%
Dépenses		8 417	14 056	17 446	18 375	...	5,3%
	dont prestations	8 204	15 478	19 196	20 383	...	6,2%
	dont participation aux frais	-801	-2 288	-2 835	-2 998	...	5,8%
	Résultats des comptes	451	-113	840	532	...	-36,7%
	Capital	...	7 122	8 008	8 499	...	6,1%
	Réduction de primes	332	2 545	3 170	3 202	...	1,0%

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AA tous les assureurs	1990	2000	2004	2005	2006	TM ¹
Recettes	4 181	5 993	6 914	7 297	...	5,5%
dont contrib. des assurés	3 341	4 671	5 385	5 842	...	8,5%
Dépenses	3 043	4 547	5 364	5 444	...	1,5%
dont prestations directes avec rench.	2 743	3 886	4 645	4 680	...	0,8%
Résultats des comptes	1 139	1 446	1 551	1 853	...	19,5%
Capital	11 195	27 483	33 563	35 884	...	6,9%

AC Source: SECO	1990	2000	2004	2005	2006	TM ¹	
Recettes	776	6 450	4 802	4 805	...	0,1%	
dont contrib. sal./empl.	648	6 184	4 341	4 346	...	0,1%	
dont subventions	-	225	453	449	...	-0,8%	
Dépenses	492	3 514	7 074	6 683	...	-5,5%	
Résultats des comptes	284	2 935	-2 272	-1 878	...	-17,3%	
Capital	2 924	-3 157	-797	-2 675	...	235,7%	
Bénéficiaires ⁴	Total	58 503	207 074	330 328	322 640	...	-2,3%

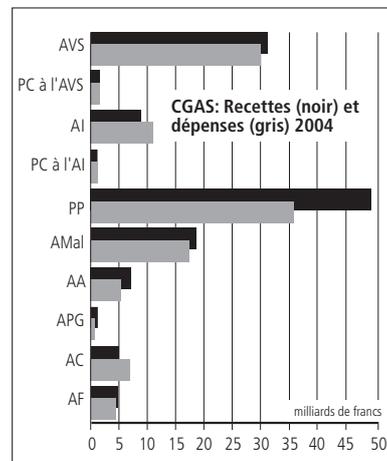
APG	1990	2000	2004	2005	2006	TM ¹
Recettes	1 060	872	957	1 024	999	-2,4%
dont cotisations	958	734	818	835	864	3,5%
Dépenses	885	680	550	842	1 321	56,9%
Résultats des comptes	175	192	406	182	-321	-276,2%
Capital	2 657	3 455	2 680	2 862	2 541	-11,2%

AF	1990	2000	2004	2005	2006	TM ¹
Recettes estimées	3 049	4 517	4 823	4 920	...	2,0%
dont agric. (Confédération)	112	139	128	125	...	-2,3%

Compte global des assurances sociales (CGAS*) 2004

Branches des assurances sociales	Recettes mio fr.	TM 2003/2004	Dépenses mio fr.	TM 2003/2004	Résultats des comptes mio fr.	Capital mio fr.
AVS (CGAS)	31 686	2,1%	30 423	1,5%	1 263	27 008
PC à l'AVS (CGAS)	1 651	5,0%	1 651	5,0%	-	-
AI (CGAS)	9 511	3,3%	11 096	4,1%	-1 586	-6 036
PC à l'AI (CGAS)	1 197	8,9%	1 197	8,9%	-	-
PP (CGAS) (estimation)	48 093	4,3%	35 202	3,8%	12 892	491 900
AMal (CGAS)	18 285	7,3%	17 446	6,2%	840	8 008
AA (CGAS)	6 914	7,2%	5 364	2,4%	1 551	33 563
APG (CGAS)	880	1,9%	550	-21,7%	330	2 680
AC (CGAS)	4 802	-18,6%	7 074	5,5%	-2 272	-797
AF (CGAS) (estimation)	4 823	-0,1%	4 790	0,7%	33	...
Total consolidé (CGAS)	127 065	3,0%	114 015	3,3%	13 050	556 326

* CGAS signifie : selon les définitions des comptes globaux des assurances sociales. De ce fait, les données peuvent différer de celles des comptes d'exploitation propres à chaque assurance sociale. Les recettes n'incluent pas les variations de valeur du capital. Les dépenses ne comprennent pas la constitution de provisions et réserves.



Indicateurs d'ordre économique

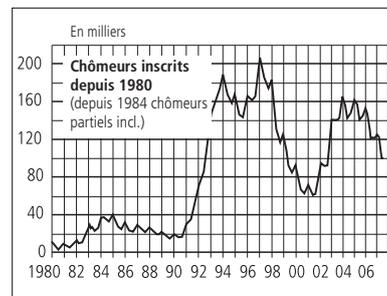
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taux de la charge sociale ⁵ (indicateur selon CGAS)	26,1	26,5	27,5	27,2	27,4	27,3
Taux des prestations sociales ⁶ (indicateur selon CGAS)	20,1	19,9	20,8	20,9	21,9	22,2

Chômeurs(es)

	ø 2004	ø 2005	ø 2006	mai 07	juin 07	juillet 07
Chômeurs complets ou partiels	153 091	148 537	131 532	106 200	99 781	99 779

Démographie

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Rapport dépendance <20 ans ⁷	37,6%	33,5%	31,3%	32,1%	32,1%	31,7%
Rapport dépendance des personnes âgées ⁷	25,0%	28,0%	33,5%	42,6%	48,9%	50,9%



1 Taux de modification annuel le plus récent = TM.
 2 Inclus TVA (depuis 1999) et impôt sur les bénéfices des maisons de jeu (depuis 2000).
 3 Avant la 10^e révision de l'AVS des rentes pour couples et des rentes simples étaient versées. Pour le calcul des bénéficiaires, le nombre de rentes pour couples (qui existaient jusqu'à la fin de l'année 2000) a été multiplié par deux et ajouté au nombre de rentes simples.
 4 Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.
 5 Rapport en pour-cent des recettes des assurances sociales au produit intérieur brut.

6 Rapport en pour-cent des prestations des assurances sociales au produit intérieur brut.
 7 Rapport entre les personnes âgées de 0 à 19 ans et les personnes actives. Rapport entre les rentiers et les personnes actives. Personnes actives : de 20 ans jusqu'à l'âge de la retraite (H 65 / F 65).

Source : Statistique des assurances sociales suisses 2006 de l'OFAS ; SECO, OFS. Informations : salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Livres

Droit

Bettina Kahil-Wolff. **Nouveautés en matière de prévoyance professionnelle**. Série IRAL, vol. 33. 2007, Editions Stämpfli SA, Wölflistrasse 1, 3001 Berne. Tél. 031 300 66 66. www.staempfliverlag.com. 250 p. 64 francs ISBN: 978-3-7272-2225-2.

Cet ouvrage réunit les contributions au Colloque de l'IRAL de 2006 en commençant par une présentation générale des dernières révisions successives de la LPP et de ses développements en cours (Bettina Kahil-Wolff/Françoise Martin/Emmanuelle Simonin), approfondit ensuite certains aspects de ladite «1^{ère} révision de la LPP», soit la participation des travailleurs au choix de l'institution de prévoyance par l'employeur (Rémy Wyler) et les règles fiscales (Jacques-André Schneider). Il se concentre également sur des problèmes relevant du domaine des prestations: la couverture de l'invalidité (Ulrich Meyer) et la coordination avec des prestations versées par d'autres régimes (Vincent Brulhart). Deux contributions enfin sont consacrées à la surveillance, plus particulièrement à la surveillance prudentielle (Jürg Brechbühl) et au contrôle des règlements des institutions de prévoyance (Sylvie Pétremand). La LPP et de l'OPP2 (état au 31 mai 2007) reproduites en annexe permettent au lecteur de consulter simultanément les textes pertinents.

Olivier Guillod, Dominique Sprumont, Beatrice Despland. **Droit aux soins**. 2007, Schulthess Médias juridiques SA, Zwingliplatz 2, 8022 Zurich. Tél. 044 200 29 29. www.schulthess.com. 146 p., 58 francs. ISBN: 978-3-7255-5395-2.

Le thème retenu pour la 13^e journée de droit de la santé laisse peu de personnes indifférentes. Les juristes tentent en effet de cerner le contenu du droit à la santé, alors que les assureurs et les politiciens sont préoccu-

pés par la maîtrise des coûts dans l'assurance-maladie. Et finalement, les assurés s'interrogent: va-t-on vers un rationnement des soins?

Le présent ouvrage s'est attaché à répondre à des questions délicates, qui préoccupent les pouvoirs publics et inquiètent les personnes atteintes dans leur santé: quelle obligation, pour l'Etat, envers les personnes qui n'ont pas de couverture sociale? Quels droits pour les personnes malades? Dans la question du droit aux soins et du rationnement, la LAMal occupe une place centrale. Les décisions récentes sont-elles l'amorce d'une tendance massive à la réduction des prestations? Un traitement dispensé par exemple dans un établissement hospitalier sis en Allemagne pourrait en théorie être pris en charge pour les assurés affiliés auprès des assureurs concernés. Qu'en est-il dans les faits? Va-t-on vers une ouverture généralisée? Vers des obligations étendues de toutes les caisses-maladie helvétiques? Sont également analysées dans cet ouvrage les normes existantes et leur impact pour les personnes domiciliées en Suisse qui subissent des traitements dans un pays européen. Certaines questions, telles que l'entraide en matière de prestations en nature, sont réglées. D'autres demeurent controversées. La question du droit aux soins est, à n'en pas douter, un vaste sujet qui continuera d'alimenter les débats au cours des prochaines années.

Conseil de l'Europe. **La sécurité sociale comme droit de l'homme – La protection offerte par la Convention européenne des droits de l'homme** (Dossiers sur les droits de l'homme n° 23). 2007, Les Editions du Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex. Tél. +33 (0)3 88 41 25 81. <http://book.coe.int>. 68 p. 10 euros (+ 10 % frais de port). ISBN 10: 92-871-6260-1; ISBN 13: 978-92-871-6260-1.

Cette étude explique comment la Convention européenne des droits

de l'homme protège les droits relevant de la sécurité sociale qui entrent dans son champ d'application sans pourtant y être expressément mentionnés. Elle retrace aussi l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour en la matière qui, à côté des garanties de procédure, a développé et renforcé la protection matérielle de certains droits. Elle cite aussi les mesures d'exécution adoptées par les Etats à la suite des arrêts de la Cour sur des litiges de sécurité sociale. Ces arrêts sont de plus en plus nombreux et se caractérisent par une protection sociale toujours plus large avec des répercussions importantes au niveau national. La série «Dossiers sur les droits de l'homme» s'adresse aux spécialistes en droit européen: des juristes, des chercheurs, et des étudiants en droit. Elle sert également comme référence pour la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme dans les pays signataires.

Généralités

Marlène Sapin, Dario Spini, Eric Widmer. **Les parcours de vie**. De l'adolescence au grand âge. Série «Société», Uniscience Faculté des sciences sociales UNIL. 2007, Le Savoir suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, EPFL – Centre Midi, 1015 Lausanne. Tél. 021 693 41 31. www.ppur.org. 144 p. 16 francs. ISBN: 978-2-88074-729-9.

De la naissance à la mort, les existences individuelles suivent des cheminements qui, loin d'être déterminés par la seule volonté ou le hasard, s'inscrivent dans des causalités sociales et psychologiques fortes. Les auteurs, psychologues et sociologues, se fondant sur de vastes enquêtes réalisées en Suisse, aux Etats-Unis et en Allemagne, apportent un éclairage original sur les «parcours de vie». De l'adolescence au grand âge, cet ouvrage analyse les étapes et les transitions marquant ces trajectoires, en soulignant les défis propres à chacune et les stratégies d'adaptation déployées par les individus. Si ces trajectoires sont marquées par des contraintes biologiques et le contexte historique, elles le sont tout autant par l'horloge sociale qui, tant du point de vue familial que professionnel, rappelle à chacun son heure. De cette combinaison d'influences se dégagent, dans toute leur complexité, les «parcours de vie» caractéristiques du temps présent.