



## Brève prise de position

# Protection dans la petite enfance I : Bases légales et données au niveau national

La petite enfance, de la naissance jusqu'à l'âge de huit ans, est une phase déterminante pour le développement et la vie d'une personne. C'est pourtant dans cette phase que les enfants sont plus fréquemment concernés par la violence. Il y a beaucoup à faire pour les protéger. En Suisse, ce sont les cantons qui sont en principe responsables de la politique de l'enfance et de la jeunesse ainsi que de la protection de l'enfant. Par conséquent, celles-ci sont structurées de différentes manières. C'est pourquoi les données sur la prévalence des mises en danger du bien de l'enfant et sur les différentes mesures de protection de l'enfant sont insuffisantes.

Dans quatre brèves prises de position connexes, Protection de l'enfance Suisse montre le besoin urgent d'agir pour une meilleure protection durant la petite enfance. Elles s'appuient sur un rapport de base dans lequel figurent toutes les sources.

### **I : Bases légales et données**

II : Soutien des parents dans la prévention de la violence

III : Meilleure protection des enfants au sein de la famille

IV : Meilleure protection des enfants dans les institutions

## 1 Situation de départ

Les jeunes enfants sont plus fréquemment exposés à la maltraitance. Cela concerne toutes les formes de violence, c'est-à-dire aussi bien la violence physique que psychologique, les abus sexuels et la négligence.<sup>1</sup> Selon les statistiques nationales de la protection de l'enfant de 2018 et 2019, plus d'un tiers

---

<sup>1</sup> Ci-après, on entend par violence la violence psychologique, physique et sexuelle ainsi que la négligence. Toutes ces formes nuisent fortement au développement de l'enfant et ont des conséquences graves.



des enfants répertoriés avaient moins de quatre ans, tandis qu'en 2020, 44 % des enfants concernés avaient moins de six ans.

Les enquêtes auprès des parents confirment ce triste constat et montrent en outre que la grande majorité des enfants subit la violence psychologique dans le cadre de l'éducation et que près d'un tiers de tous les enfants subissent parfois des châtements corporels.<sup>2</sup> Chaque année, 50 000 enfants font appel à une organisation de protection de l'enfant pour la première fois ou à nouveau car ils ont besoin d'aide. Les enfants vulnérables sont loin d'être tous identifiés comme tels. Ce sont en particulier les jeunes enfants dans leurs premières années de vie.

Souvent, la petite enfance inclut les enfants de zéro à quatre ans ou jusqu'à l'âge de l'école enfantine (cf. UNESCO 2016, 21 ; Conseil fédéral 2021, 7). Mais Protection de l'enfance Suisse se base sur un âge de zéro à huit ans, comme l'Observation générale n° 7 relative à la Convention des droits de l'enfant « Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance » (Observation générale n° 7 2005, art. 4). La période avant la naissance est également prise en compte.

L'importance des premières années de vie pour le développement d'un enfant est non seulement reconnue dans les cercles spécialisés, mais aussi dans le grand public. L'« encouragement précoce » et l'« éducation et accueil des jeunes enfants » (EAJE) ont bénéficié d'une forte attention ces dernières années. Dans le cadre de ces discussions, l'accent porte principalement sur l'encouragement, et alors seulement en marge sur la protection des enfants. Dans son dernier rapport<sup>3</sup>, le Conseil fédéral évoque la « politique de la petite enfance ». Elle inclut aussi les « activités et les mesures visant à protéger les enfants d'âge préscolaire contre les menaces pesant sur leur bien-être ». Mais la protection de l'enfant ne fait pas l'objet d'une étude plus approfondie, et le rapport se concentre largement sur les aspects de l'encouragement précoce, en particulier sur la prise en charge extra-familiale. Dans le domaine de la promotion de la santé, la protection de l'enfant contre le stress important (comme le fait de subir la violence ou d'y assister) est déterminante, en particulier dans les premières années de vie. Mais dans ce domaine aussi, on parle peu de « protection de l'enfant » en soi. Le titre de la présente prise de position « Protection dans la petite enfance » souligne au contraire l'importance de l'aspect de protection dans les premières années de vie.

---

<sup>2</sup> <https://www.kinderschutz.ch/fr/violence-dans-l-education/chiffres-en-suisse>.

<sup>3</sup> Du 3 février 2021 intitulé : Politique de la petite enfance. État des lieux et possibilités de développement au niveau fédéral, rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 19.3417 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 12 avril 2019 et 19.3262 Gugger du 21 mars 2019.



## 2 Bases légales

Outre la protection de l'enfant en tant que telle, beaucoup des domaines évoqués ici reposent sur des législations cantonales. Les principales bases légales aux niveaux national et international sont brièvement résumées ci-après.

### 2.1 Accords internationaux

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE) est le premier accord qui formalise la reconnaissance internationale des droits de l'enfant et définit dans 54 articles des normes de droit international minimales contraignantes pour le bien des enfants jusqu'à 18 ans. La Suisse a ratifié la Convention en 1997. L'**article 19** oblige les États 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, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle. L'**article 34** CDE oblige les États parties à s'engager à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle. L'Observation générale n° 7 relative à la Convention des droits de l'enfant « Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance » définit que les jeunes enfants aussi (de zéro à huit ans) possèdent tous les droits ancrés dans la Convention. Ils doivent également pouvoir émettre leurs points de vue, sentiments et avis le plus tôt possible sur toutes les questions qui les concernent, et tous les adultes qui assument une responsabilité pour les enfants doivent les écouter.

La Convention d'Istanbul, autre nom donné à la « Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique », s'adresse elle aussi explicitement aux enfants concernés par la violence domestique.

### 2.2 Niveau fédéral

Selon l'art. 10 al. 2 et 3 Cst., toute personne, et donc tout enfant, a droit à l'intégrité physique et psychique. L'art. 11 Cst. prévoit un droit des enfants et des jeunes à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement. L'art. 41 al. 1 let. c, f et g Cst. définit une série de buts sociaux concernant la protection et l'encouragement des enfants et des jeunes.<sup>4</sup> Pour finir, la

---

<sup>4</sup> Ceux-ci s'adressent aux autorités, car selon l'al. 4, aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux.



Confédération et les cantons doivent, dans l'accomplissement de leurs tâches, prendre en compte les besoins de développement et de protection particuliers des enfants et des jeunes selon l'art. 67 al. 1 Cst. La Constitution fédérale définit des droits de base et des buts sociaux, mais ne contient aucune disposition sur les prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Selon l'art. 26 de la loi fédérale sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ), la Confédération peut soutenir financièrement des programmes visant à constituer et à développer la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse (protection, encouragement, participation) jusqu'en 2022. La loi doit aussi notamment permettre une meilleure coordination et collaboration dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse. La LEEJ s'adresse à des enfants à partir de l'âge de l'école enfantine.

Dans le Code civil suisse (CC), les art. 307-312 CC désignent les instruments de la protection de l'enfant de droit civil. Ceux-ci s'appliquent quand des responsables légaux ne parviennent plus à « élever l'enfant selon leurs facultés et leurs moyens pour favoriser et protéger son développement corporel, intellectuel et moral » (art. 302 al. 1 CC) comme on peut l'attendre d'eux.

La protection de l'enfant de droit pénal englobe des infractions du droit pénal des adultes, qui sanctionnent la maltraitance physique (art. 111 ss CP ; art. 122 ss CP) et psychologique (art. 180 ss CP), les abus sexuels sur des enfants et des jeunes (art. 187 ss CP ; art. 213 CP) ainsi que la négligence/violation du devoir d'assistance ou d'éducation (art. 219 CP). La loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (droit pénal des mineurs, DPMin) offre aussi aux enfants une protection pénale selon qu'ils sont victimes ou auteurs d'une infraction. Sur la base des art. 19 et 34 CDE, ainsi que de l'art. 386 al. 4 CP, l'« ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant » régit différentes mesures de protection par la Confédération et la garantie d'aides financières fédérales aux mesures réalisées par des tiers (art. 1, let. a-c). La loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) est la seule loi qui octroie aux mineurs un droit aux prestations s'ils ont été victimes d'une infraction. Elle assure également une offre de centres de consultation disponible dans tous les cantons. Il faut également citer les recommandations des conférences intercantionales des directeurs. Il ne s'agit certes pas de directives contraignantes sur le plan légal, mais elles créent un effet d'harmonisation entre les cantons d'une part et les réglementations fédérales d'autre part. La Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) publie des recommandations sur la protection de l'enfant de droit civil, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) en publie sur les normes et le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse, qui aborde aussi explicitement des mesures d'amélioration de la protection de l'enfant, d'accueil extra-familial dans la petite enfance et de placement extra-familial.

## 2.3 Niveau cantonal

En Suisse, les mesures de mise en œuvre de la protection de l'enfant relèvent de la compétence des cantons. Dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse, qui repose souvent sur les trois piliers *protection, encouragement* et *participation*, la compétence législative relève principalement des cantons. Pourtant, seule la moitié des cantons environ possède des bases légales qui régulent de manière globale la politique de l'enfance et de la jeunesse et/ou définissent l'organisation et la procédure. Les responsabilités au sein des cantons et communes pour les prestations d'aide à l'enfance et à la jeunesse, et donc aussi en matière de protection de l'enfant, sont souvent réparties entre différents départements (départements des affaires sociales, de la formation ou de l'éducation, de la santé et de la justice). Il est donc plus difficile de proposer une offre cohérente pour l'ensemble des domaines de la protection de l'enfant. Ici, des stratégies cantonales de protection de l'enfant pourraient apporter une certaine aide. Le canton de Saint-Gall, qui a mis en œuvre une telle stratégie<sup>5</sup> à compter de 2016, offre un exemple à suivre. Comme il manque des directives nationales, il n'est pas surprenant que les systèmes de protection de l'enfant soient développés de manière très différente dans les cantons. Le fait que la protection de l'enfant soit organisée au niveau cantonal et donc de manière différente a aussi des répercussions sur les données nationales.

## 3 Données au niveau national

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant engage les États parties à collecter et analyser des données sur la mise en danger du bien de l'enfant. À l'heure actuelle, la Suisse ne remplit pas suffisamment cette obligation. Les statistiques nationales annuelles de la protection de l'enfant reflètent combien d'enfants ont reçu des soins ambulatoires/stationnaires dans une clinique pédiatrique suisse en raison de maltraitance infantile supposée ou avérée. La Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) offre des statistiques nationales annuelles<sup>6</sup> pour la protection de l'enfant de droit civil, classées selon les mesures ordonnées, le canton, l'âge et le sexe des enfants concernés. Il n'existe pas de statistiques nationales sur les prestations de protection de l'enfant volontaire. Il manque ainsi des chiffres fiables sur le nombre d'enfants subissant de la négligence, de la

---

<sup>5</sup> La stratégie « Kinderschutz 2016 bis 2020 » est basée sur le concept « Kinderschutz im Kanton St. Gallen » de 2009.

<sup>6</sup> [https://www.kokes.ch/application/files/1216/3117/3553/KOKES-Statistik\\_2020\\_Kinder\\_Alter\\_und\\_Geschlecht\\_Details\\_Kantone\\_2\\_Seiten\\_auf\\_A3.pdf](https://www.kokes.ch/application/files/1216/3117/3553/KOKES-Statistik_2020_Kinder_Alter_und_Geschlecht_Details_Kantone_2_Seiten_auf_A3.pdf). Par exemple, les données montrent qu'une ou plusieurs mesures de protection de l'enfant ont été appliquées pour plus de 43 000 enfants en 2020 (Statistiques COPMA 2020 / Enfants – mesures en cours).

violence psychologique, physique ou sexuelle et d'autres formes de mise en danger du bien de l'enfant, ce qui rend plus difficile une protection de l'enfant efficace. Les raisons sont variées : soit les données ne sont pas collectées de manière standardisée dans tous les cantons, soit elles ne sont pas agrégées au niveau national. Il en va de même pour les statistiques des différentes institutions (comme la police, l'aide aux victimes, les groupes de protection de l'enfant des cliniques), qui sont peu compatibles entre elles. La problématique est plus aiguë pour les enfants de zéro à huit ans : tandis que les enfants plus âgés peuvent participer sur certains thèmes à des enquêtes représentatives, cela n'est pas le cas pour les jeunes enfants. De plus, pour les familles avec des nouveaux-nés et des enfants jusqu'à quatre ans, il n'existe pas de contacts extra-familiaux obligatoires avec des spécialistes, ce qui entrave l'identification précoce des mises en danger du bien de l'enfant. Il n'y a donc jamais de vue d'ensemble de l'étendue de celles-ci. Il manque également des informations importantes dans beaucoup d'autres domaines qui concernent les enfants. Dans le domaine de la santé par exemple, il manque des chiffres nationaux sur l'état de santé des enfants d'âge préscolaire en tenant compte des préjudices sociaux ainsi que des données sur la santé psychologique des jeunes enfants. Il manque en outre des données sur le recours aux consultations prénatales et bilans de santé pédiatriques.

Pour ces raisons, Protection de l'enfance Suisse s'engage pour que

- des données sur la prévalence et les formes de violence sur les enfants qui sont disponibles au niveau fédéral, dans les cantons et auprès des organisations de protection de l'enfant<sup>7</sup> soient régulièrement regroupées pour offrir une vue d'ensemble et être systématiquement évaluées ;
- les groupes professionnels qui sont importants pour le système de protection de l'enfant soient sensibilisés à la collecte systématique des données compatibles avec d'autres données.

---

<sup>7</sup> Nous entendons par là les sages-femmes, consultations parents-enfants, travail social en milieu scolaire, autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, services sociaux, institutions pénales et offres spécialisées comme les groupes de protection de l'enfant dans les cliniques, etc.