



Prise de position

La qualité dans le domaine de la protection de l'enfant

Sommaire

1	Situation initiale	2
2	La qualité dans les bases légales	3
2.1	<i>Bases légales et répartition des compétences</i>	3
2.2	<i>Droits de participation et procédures adaptées aux enfants</i>	5
3	La qualité des bases de données	7
3.1	<i>Données relatives à la prévalence des mises en danger du bien de l'enfant</i>	7
3.2	<i>Données pouvant être collectées et préparées en supplément</i>	8
3.3	<i>Échange de données</i>	10
4	La qualité dans les bases structurelles	12
4.1	<i>Bureau de médiation pour les droits de l'enfant</i>	12
4.2	<i>Médiation et consultation obligatoires ou ordonnées</i>	13
4.3	<i>Échange et mise en réseau des organisations de protection de l'enfant</i>	15
5	La qualité du travail des spécialistes	15
5.1	<i>Sensibilisation des spécialistes aux droits de l'enfant et à la protection de l'enfant</i>	16
5.2	<i>Détection précoce et intervention précoce par les spécialistes</i>	16
5.3	<i>Audition d'enfants lors de procédures pénales par des spécialistes</i>	20
5.4	<i>Politiques de protection de l'enfant en tant que cadre d'orientation opérationnel pour les spécialistes</i>	21
5.5	<i>Normes de qualité transdisciplinaires en tant que cadre d'orientation technique pour les spécialistes</i>	22
6	Sources	24

Résumé

Protection de l'enfance Suisse estime qu'il est nécessaire d'agir dans divers domaines afin d'améliorer la qualité de la protection de l'enfant. Des normes minimales doivent être définies au niveau fédéral dans les bases légales, car la protection de l'enfant ne doit pas dépendre du canton de résidence. Les procédures juridiques doivent être adaptées aux enfants pour qu'ils puissent participer. En ce qui concerne les bases de données, il faut viser une meilleure comparabilité des données collectées et recueillir des données supplémentaires. De plus, l'échange de données doit être amélioré. Au niveau structurel, il faut traiter la question des bureaux de médiation pour les droits de l'enfant, exiger la médiation ordonnée et demander l'échange entre les organisations de protection de l'enfant et leur mise en réseau. Au niveau des spécialistes et des différentes organisations, Protection de l'enfance Suisse exige une plus grande sensibilisation aux droits de l'enfant, à la protection de l'enfant, ainsi qu'à la détection et à l'intervention précoces. Les organisations doivent disposer de politiques de protection de l'enfant. Protection de l'enfance Suisse s'engage en outre pour des normes de qualité transdisciplinaires.

1 Situation initiale

Protection de l'enfance Suisse s'investit depuis 40 ans au moyen d'offres de prévention, de mesures de développement des compétences et dans le cadre des débats politiques et médiatiques pour que la protection de l'enfant en Suisse soit sans cesse améliorée et gagne en qualité. L'engagement actuel ainsi que les préoccupations et les demandes qui en découlent sont regroupés dans le présent document. Dans ce contexte, il convient de noter que l'ensemble du programme d'activités de Protection de l'enfance Suisse se réfère aux évolutions dans la protection de l'enfant de droit pénal, de droit civil, de droit public et volontaire en Suisse et repose sur la conception suivante de la qualité : l'amélioration de la protection du bien de l'enfant augmente proportionnellement la qualité de la protection de l'enfant. La qualité de la protection de l'enfant demande donc de savoir comment le bien de l'enfant est protégé, l'augmentation de la qualité de la protection de l'enfant étant synonyme de l'amélioration de la protection du bien de l'enfant.

La protection du bien de l'enfant est donc le seul critère de qualité dans le présent document. Celui-ci ne tente pas d'évaluer la qualité du système de protection de l'enfant dans son ensemble ; il se concentre plutôt sur des sujets virulents de la protection de l'enfant de droit public, de droit pénal, de droit civil et volontaire qui sont actuellement discutés dans les cercles spécialisés et dans lesquels Protection de l'enfance Suisse présente des solutions. Certains points concernent les bases légales, les

données sous-jacentes ou les structures du système de protection de l'enfant, d'autres points abordent les aspects de la qualité dans le cadre du travail des spécialistes.¹

La qualité de la protection de l'enfant doit être garantie à tous les enfants, en particulier aux enfants issus de groupes de population particulièrement vulnérables ou aux enfants dans le domaine de l'asile.

2 La qualité dans les bases légales

2.1 Bases légales et répartition des compétences

La Constitution fédérale (Cst.) est la base la plus importante de la protection de l'enfant de droit public. Elle contient plusieurs dispositions sur la protection et l'encouragement des enfants. L'art. 11 al. 1 Cst. stipule notamment que les enfants et les jeunes ont droit 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. contient une série de buts sociaux relatifs à la protection et à l'encouragement des enfants et des jeunes. Enfin, conformément à l'art. 67 Cst., dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons doivent tenir compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes (al. 1). En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes (al. 2). Se fondant sur l'art. 67 al. 2 Cst., la Confédération a promulgué la loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (LEEJ).

En principe, les cantons (et les communes) sont compétents en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. Selon le canton, les dispositions relatives à la protection de l'enfance et de la jeunesse sont ancrées dans les constitutions cantonales, dans les lois d'application du Code civil, dans les lois sur l'aide sociale ou dans les bases juridiques cantonales concernant spécifiquement les enfants et la jeunesse. De plus, dans les cantons ou les communes, les compétences en matière de prestations sont réparties entre différents départements (départements des affaires sociales, de l'éducation, de la santé et de la justice ; OFAS 2014 : 17). La participation de la Confédération est uniquement subsidiaire. Cependant, sur la base de l'art. 67 Cst. en lien avec l'art. 41 Cst., la Confédération a le pouvoir de coordonner et de promouvoir les efforts des cantons pour les tâches transversales à mener conjointement par la Confédération et les cantons dans le cadre des missions qui leur sont confiées (Wytttenbach 2008 : 59). En vertu de l'art. 26 LEEJ, la Confédération peut allouer aux cantons des aides financières

¹ Protection de l'enfance Suisse s'est investie au sein du groupe de qualité de la CIQUE « Bonnes pratiques et normes de qualité en matière de protection de l'enfant ». Certains des points décrits ci-après ont également été discutés dans ce cadre.

pour des programmes visant à constituer et à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse (protection, encouragement et participation) jusqu'en 2022.

Du fait de la répartition actuelle des compétences, les systèmes et offres de protection de l'enfant sont développés différemment dans les divers cantons (cf. Schmid et al. 2018), et il a été démontré qu'il est difficile de fournir une offre harmonisée dans tous les domaines de la protection de l'enfant en Suisse.

Dans ses recommandations pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons – qui, entre autres, devraient contribuer à viser une certaine coordination voire une harmonisation intercantonale –, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a également souligné l'importance de l'égalité de traitement des enfants et des jeunes vivant en Suisse (CDAS 2016 : 6,9). Il convient donc de noter qu'une certaine égalité de traitement des enfants ne peut être garantie qu'en établissant un cadre juridique clair et des normes minimales applicables dans toute la Suisse, ainsi qu'en accroissant la coordination entre la Confédération et les cantons, y compris au niveau intercantonal. Les principes généraux et les éléments pour la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes devraient être définis au niveau fédéral, afin de créer les bases d'une politique nationale de l'enfance et de la jeunesse. Les cantons ne doivent pas être privés de leurs compétences, mais des normes et une stratégie générale sont nécessaires au niveau national. Il importe de clarifier les concepts, de déterminer et de délimiter les tâches respectives de la Confédération et des cantons, et d'établir les bases légales pour la coordination (entre la Confédération et les cantons, au niveau des organes fédéraux et au niveau intercantonal ; cf. Conseil fédéral 2008 : 11). Par ailleurs, il faut développer des normes de qualité et des contrôles de la qualité. Un cadre général est ainsi créé, dans lequel les politiques cantonales de l'enfance et de la jeunesse sont développées et continuent à être encouragées par la Confédération. L'objectif visé consiste à garantir que les enfants vivant en Suisse sont traités sur un pied d'égalité, quels que soient leur lieu de résidence, leur sexe, leur origine, leur statut, leur situation sociale et familiale ou leur handicap éventuel.

En matière de protection de l'enfant de droit pénal et de droit civil, le Code pénal suisse et le Code civil suisse sont les principaux piliers de la protection de l'enfant au niveau fédéral. De nombreux articles de ces deux codes concernent directement le bien de l'enfant ou la mise en danger du bien de l'enfant ; d'autres ont un caractère préventif ou normatif. Conformément à la définition de la qualité exposée plus haut, Protection de l'enfance Suisse préconise pour tous les actes législatifs que le bien de l'enfant soit protégé au mieux et que le risque d'une mise en danger du bien de l'enfant soit réduit. Cependant, il irait au-delà de la portée du présent document d'énumérer ici tous les articles pertinents en la matière.

Les bases légales de la protection de l'enfant volontaire, par exemple la consultation parents-enfants, se trouvent au niveau cantonal ou communal. Dans la mesure où Protection de l'enfance Suisse, en tant que fondation nationale, aligne ses activités sur les évolutions nationales ou intercantionales, il est également renoncé dans ce document à une présentation plus détaillées de ces principes.

De ce bref aperçu des bases légales de la protection de l'enfant, réparties entre les différents niveaux étatiques, il apparaît clairement que celles-ci sont fragmentées et qu'une certaine harmonisation s'impose.

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

- les lacunes entre les lois spécifiques soient comblées, et les principes généraux ainsi que les normes minimales de la protection de l'enfant soient définis au niveau fédéral ;
- les enfants de toute la Suisse bénéficient de la même protection, de la même aide et du même encouragement ; Protection de l'enfance Suisse défend les intérêts des enfants et prend position en faveur des intérêts des enfants dans les processus administratifs et législatifs du domaine de la protection de l'enfant ;
- des bases légales efficaces renforcent le travail de prévention et des mesures de répression empêchent le risque de nouvelles mises en danger du bien de l'enfant.

2.2 Droits de participation et procédures adaptées aux enfants

L'art. 12 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE) ancre le droit de l'enfant à la participation, exercé dans chaque procédure ou autre processus décisionnel qui le concerne. Le droit de participer ne se limite pas à entendre l'enfant, mais comprend également le droit d'être informé, d'être présent, de former et d'exprimer librement son opinion, ainsi que le droit d'être entendu, accompagné et représenté. Il existe cependant des différences considérables entre les communes et les cantons quant à l'importance de la participation des enfants et des jeunes et quant à la mise en œuvre du droit de participation dans la pratique (CSDH 2019 : 1).

Le changement de paradigme souhaité par la CDE n'a pas encore eu lieu partout en Suisse : en particulier dans les procédures juridiques, l'enfant n'est pas encore systématiquement reconnu comme un sujet de droit à part entière et une personnalité indépendante. La possibilité de participer activement à la prise de décision sur les questions qui le concernent n'est pas systématiquement reconnue (CSDH 2019 : 212 s. ; Conseil fédéral 2020b : 7). Bien que, par exemple, le Tribunal fédéral considère qu'il est possible d'entendre les enfants dès l'âge de six ans, dans la pratique, les enfants ne sont souvent entendus personnellement qu'à l'âge de huit ou dix ans, et cela principalement sur des questions

relatives à la détermination de la garde et de l'autorité parentale (CSDH 2019 : 7). Il existe cependant de nombreuses autres questions au regard desquelles les droits de participation des enfants doivent être mis en œuvre, comme le placement à des fins d'assistance ou le placement extra-familial ou les décisions relatives au droit des étrangers et de l'asile. Afin de renforcer les droits des enfants, la CDAS et la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) ont par exemple élaboré des recommandations relatives au placement extra-familial, la participation de l'enfant à toutes les phases du placement étant un principe directeur (CDAS / COPMA 2020 : 5). La participation aux procédures ou autres processus décisionnels qui les concernent est centrale pour l'enfant : elle l'aide à agir contre le sentiment d'impuissance dans des situations de vie difficiles, à mieux gérer de tels événements, et favorise sa capacité personnelle d'agir (voir aussi CSDH 2019 : 15).

Bien qu'il s'agisse d'un instrument pratique et non contraignant pour les États membres, il convient de mentionner ici les lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants² qui s'appuient sur des normes internationales et européennes (dont la CDE) et rappellent les principes de base en vigueur pour les enfants dans le contexte juridique. Plus largement, elles s'adressent à tous les spécialistes en lien avec des enfants dans le cadre de procédures judiciaires et extrajudiciaires (voir Conseil de l'Europe 2010). Ces lignes directrices soulignent, entre autres, le droit de l'enfant à être informé de ses droits et de la procédure. Il est particulièrement important que l'information soit donnée de telle sorte qu'elle corresponde à l'âge et au degré de maturité de l'enfant, et émise dans un langage approprié à l'enfant, c'est-à-dire adapté à son âge et à son niveau de compréhension (cf. Conseil de l'Europe 2010 : 20 ss, 30). Par ailleurs, la formation des juges et des spécialistes sur les droits et les besoins spécifiques des enfants de différents groupes d'âge et sur les procédures adaptées aux enfants est essentielle (cf. Conseil de l'Europe 2010 : 23, 31, 36). Le droit de l'enfant d'être accompagné et/ou représenté par un avocat doit également être garanti si les circonstances l'exigent (cf. Conseil de l'Europe 2010 : 28 ss).

Si la personne qui procède à l'audition a une compétence suffisante, un enfant peut être entendu dès l'âge de quatre ans, et ce non seulement en cas de séparation ou de divorce, mais aussi lorsqu'il est placé dans un foyer ou d'autres institutions. Le renforcement de la compétence en matière d'audition permet d'entendre un plus grand nombre d'enfants. Il convient de noter que la décision est prise en dernier ressort par des adultes, car la responsabilité de protéger l'enfant incombe aux adultes et ne peut être transférée à l'enfant.

² Dans le titre original anglais, il est question d'une justice adaptée aux enfants (« child-friendly justice »).

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

- les droits de participation de l'enfant au sens de l'art. 12 CDE soient garantis dans toutes les procédures et soient inscrits dans la loi ;
- les professionnel-le-s soient formé-e-s sur les droits de participation des enfants, afin que les droits correspondants soient accordés ;
- les droits de participation soient garantis de manière égale dans toute la Suisse, afin qu'il n'y ait pas d'inégalité juridique entre les enfants des différents cantons ;
- la compétence permettant d'entendre aussi de plus jeunes enfants (à partir de quatre ans) soit augmentée ;
- l'application des lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants soit également examinée en Suisse.

3 La qualité des bases de données

3.1 Données relatives à la prévalence des mises en danger du bien de l'enfant

Quelle que soit la qualité de la collecte des données et des statistiques, parallèlement aux données recensées rendues visibles, certaines données feront toujours défaut. Il est difficile de tirer des conclusions sur l'évolution des données manquantes à partir de l'évolution des données recensées (Biesel et al. 2019 : 60). Néanmoins : il manque des données et des statistiques au niveau fédéral qui fourniraient des informations centralisées sur toutes les mises en danger du bien de l'enfant enregistrées par diverses organisations. La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant oblige les États à collecter et analyser des données sur les mises en danger du bien de l'enfant. Actuellement, la Suisse ne remplit pas suffisamment cette obligation étatique (Conseil fédéral 2018b : 19 ; Schmid et al. 2018 : 5).

La « Statistique nationale de la protection de l'enfant » annuelle recense respectivement combien d'enfants ont été pris en charge de manière ambulatoire ou stationnaire dans une clinique pédiatrique suisse pour maltraitance présumée ou avérée (statistique nationale de la protection de l'enfant de la Société Suisse de Pédiatrie). Concernant la protection de l'enfant de droit civil, la COPMA propose une statistique nationale annuelle³ ventilée par catégorie de mesures décidées, canton, âge et sexe des

³ Les données révèlent par exemple l'existence d'une ou de plusieurs mesures de protection de l'enfant pour plus de 43 000 enfants en 2020 (COPMA 2020).

enfants concernés (COPMA 2020). Il n'existe pas de statistiques nationales sur la protection de l'enfant volontaire. Par conséquent, des chiffres fiables sur le nombre d'enfants officiellement enregistrés dans le pays pour cause de négligence, de violence physique, sexuelle ou psychologique et d'autres formes de mise en danger du bien de l'enfant font défaut, ce qui rend plus difficile une protection de l'enfant efficace (Conseil fédéral 2018b : 19). Les raisons en sont diverses : 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 des statistiques de diverses institutions (telles que la police, l'aide aux victimes, les groupes de protection de l'enfant des cliniques), qui ne sont guère compatibles entre elles (Schmid et al. 2018 : 10). Ce n'est que dans le cadre de l'étude dénommée Optimus (projet international de recherche sur la violence à l'égard des enfants et des jeunes) qu'une enquête ponctuelle a été menée en 2016 auprès des organisations de protection de l'enfant (dont celles du domaine de la protection de l'enfant volontaire) sur les cas de mise en danger du bien de l'enfant qu'elles ont recensés (Schmid et al. 2018).⁴ Cette étude a montré ce qui serait en principe possible si un mandat légal et des ressources suffisantes étaient mis à disposition.

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

- les données sur la prévalence et les formes de violence à l'encontre des enfants, disponibles au niveau fédéral, dans les cantons et auprès des organisations de protection de l'enfant⁵, soient régulièrement regroupées sous forme d'un aperçu global et systématiquement évaluées ;
- des groupes professionnels soient sensibilisés à la collecte de données importantes pour le système de protection de l'enfant, alors qu'ils n'ont pas réalisé jusqu'à présent de collectes systématiques de données ou uniquement collecté des données incompatibles avec d'autres données (p. ex. consultations parents-enfants, sages-femmes, etc.)

3.2 Données pouvant être collectées et préparées en supplément

Dans le domaine des procédures de protection de l'enfant relevant du droit civil, non seulement les mesures ordonnées, mais en principe toutes les procédures pourraient être enregistrées. Cela ferait

⁴ Dans ce contexte, 351 organisations de la protection de l'enfant relevant du droit civil, telles que les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et les services sociaux, les services de santé, ainsi que le domaine du droit pénal ont mis à disposition des données sur trois mois de l'année 2016. Au total, 10 000 cas ont été enregistrés au cours de cette période ; pour les évaluations, les chiffres ont été pondérés et extrapolés au niveau de l'ensemble de la Suisse (Schmid et al. 2018).

⁵ Il peut s'agir, entre autres, de sages-femmes, de centres de consultation parents-enfants, du travail social en milieu scolaire, d'autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, de services sociaux, d'institutions de droit pénal et d'offres spécialisées tels que groupes de protection de l'enfant dans des cliniques, etc.

apparaître le nombre de procédures qui se terminent sans qu'une mesure soit décidée. Cette information serait importante pour obtenir une vue réaliste du travail de l'APEA.

De plus, cela permettrait de recenser l'origine d'un signalement : un particulier (famille, voisins, l'enfant lui-même), une personne anonyme ou une institution (école, crèche, police, tribunal, pédiatrie, hôpital, etc.). Il serait ainsi possible d'identifier les domaines qui contribuent grandement à la détection des mises en danger du bien de l'enfant, ainsi que les institutions qui doivent être encore plus sensibilisées à cette question. Si, comme mentionné ci-dessus, les procédures qui se terminent sans qu'une mesure soit décidée sont également recensées, cette information pourrait être utilisée pour déterminer tendanciellement quelles institutions émettent des signalements qui conduisent effectivement à des mesures de protection de l'enfant et quelles institutions émettent proportionnellement plus de signalements qui ne s'avèrent pas concluants. Cela pourrait également donner une indication sur les domaines qui doivent être mieux sensibilisés et éventuellement mis en réseau (avec l'APEA). De plus, cela permettrait de recenser s'il s'agit des premières mesures de protection décidées ou si des mesures de protection ont déjà été ordonnées par le passé, de même que de connaître la durée de maintien des mesures de protection. Cela pourrait éventuellement donner des indications sur l'efficacité et la durabilité des mesures de protection. Les rapports annuels de protection de l'enfant pourraient résumer, interpréter et classer l'ensemble de ces chiffres et informations.

Les chiffres déjà collectés pourraient être traités en vue de comparaisons complémentaires. Par exemple, le quota de mesures pour 1000 enfants pourrait être comparé au niveau intercantonal, de même que la proportion de mesures qui affichent un niveau d'intervention élevé⁶. À cela s'ajoute l'évaluation de ces chiffres dans un cadre chronologique. Les chiffres décrits ci-dessus pourraient permettre de réaliser d'autres comparaisons instructives entre les cantons. Le fait de rendre visibles d'éventuelles différences peut générer une incitation en faveur d'une harmonisation intercantonale de la protection de l'enfant de droit civil.

Une recherche comparative supplémentaire sur la structure, le mode de fonctionnement et l'efficacité du système de protection de l'enfant est nécessaire. Le programme national de recherche actuel « Assistance et coercition – passé, présent et avenir » (PNR 76)⁷ produira, outre une vision des développements historiques de la protection de l'enfant, de nombreux résultats intéressants en regard de la situation actuelle. Dans le même programme de recherche, d'importantes lacunes en matière de recherche ont été identifiées, par exemple en ce qui concerne les enfants placés (cf. Abraham et al.

⁶ Dans le cas des enfants, il s'agit de la proportion de cas dans lesquels le droit de déterminer le lieu de résidence ou l'autorité parentale sont retirés conformément aux art. 310 et 311 CC par rapport à toutes les mesures de protection de l'enfant (Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis 2018 : 38).

⁷ <http://www.nfp76.ch/SiteCollectionDocuments/nfp76-portraet-fr.pdf>.

2020 : 7 ss). Le PNR 76 offre un excellent et riche point de départ à plus de recherches, également nécessaires dans d'autres domaines du système de protection de l'enfant.

La recherche sur la manière dont les enfants qui ont eu recours aux offres d'aide à l'enfance et à la jeunesse se développent et/ou pour la protection desquels des mesures de droit civil ont été décidées (RSDE 2021 : 46) serait profitable, car elle permettrait d'en savoir plus sur la pérennité et les effets de ces mesures.

L'ensemble du domaine de la protection de l'enfant volontaire est à peine abordé dans le PNR 76 : dans ce contexte, il serait important d'examiner par exemple dans quelle mesure les offres sont disponibles dans toute la Suisse, comment y accéder, sous quelle forme elles sont utilisées et quelles mesures relatives à la protection de l'enfant volontaire donnent comparativement les meilleurs résultats. Une étude sur la mise en réseau et la coopération entre les différentes offres serait également importante.

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

- les données existantes sur la protection de l'enfant de droit civil soient complétées par d'autres chiffres-clés, et les données cantonales soient mises à disposition sous forme agrégée pour l'ensemble de la Suisse ;
- des mesures et offres de protection de l'enfant volontaire soient statistiquement mieux recensées ;
- des rapports récurrents qui évaluent statistiquement ces chiffres, établissent des comparaisons cantonales et les interprètent soient rédigés ;
- les conclusions du PNR 76 et d'autres recherches sur le thème de la protection de l'enfant soient intégrées dans la politique et la pratique de la protection de l'enfant.

3.3 Échange de données

Sur la base de l'art. 12^{bis} al. 2 de l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) tient une liste dite noire des enseignants qui se sont vu retirer l'autorisation d'enseigner dans un canton pour des raisons graves, laquelle peut impliquer d'autres personnes travaillant en milieu scolaire tels que des travailleurs sociaux en milieu scolaire ou des pédagogues spécialisés. Cette liste est contraignante depuis 2008. Sa mise en œuvre comporte toutefois d'importantes lacunes : seuls douze cantons ont signalé des personnes (NZZ 2021). Certains cantons, Vaud notamment, ne signalent pas les cas connus au motif d'absence de base légale. Il serait déterminant que tous les cantons signalent les cas, si

possible déjà lorsqu'une procédure est en cours (comme par exemple dans les cantons de Lucerne et de Saint-Gall).

Il existe également un potentiel d'amélioration dans le domaine des violences dans les relations de couple, qui affectent également les enfants : dans certains cantons, par exemple, le consentement d'un des parents est requis pour transmettre les coordonnées à un centre de consultation après une opération de police. Les parents n'inscrivent pas leurs enfants à une consultation car ils redoutent le fait de ne pas avoir protégé les enfants contre la violence et d'être poursuivis pour cela, voire que les enfants pourraient être placés hors du foyer familial du fait de leur exposition à la violence domestique (canton Bâle-Ville 2017 : 27). À Bâle-Ville, par exemple, la transmission systématique de ces données après des opérations de police pour cause de violence domestique (en présence d'enfants) et la réalisation de consultations pour les enfants a fait l'objet d'expériences positives (Fischer et al. RMA 02/2021).

L'échange de données au sein de la police doit être simplifié au niveau national. La violence contre les enfants ne connaît pas de limites cantonales : le travail de la police pour protéger les enfants ne doit pas être retardé voire même empêché par les frontières cantonales. Un meilleur échange national d'informations entre les autorités de police cantonales permet d'accroître encore l'efficacité du travail policier et de mieux protéger les enfants contre la violence.

Il existe des parents qui changent de lieu de résidence, de cabinet médical ou d'institution après un événement ou à la suite d'une prise de contact par des spécialistes. Ils essaient d'échapper ainsi au système de protection de l'enfant. Pour contrer de telles tentatives, les spécialistes qui constatent un déménagement ou un changement sans que la situation n'ait été clarifiée doivent le signaler à l'APEA.

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

- les bases légales soient créées afin que tous les cantons puissent retirer le droit d'exercer leur profession aux personnes faillibles employées dans le milieu scolaire (le corps enseignant comme les travailleurs sociaux en milieu scolaire, le personnel des écoles à journée continue, etc.) ;
- tous les cantons fassent parvenir à la CDIP les informations nécessaires concernant le personnel auquel le droit d'exercer leur profession a été retiré (liste noire) ;
- des informations sur les enfants enregistrés par la police qui sont également affectés par la violence domestique soient dans tous les cas communiquées aux centres de consultation compétents ;

- une banque de données de police nationale soit créée ou que les bases de données de police cantonales soient mises en réseau (mise en œuvre de la motion Eichenberger-Walther 18.3592) ;
- les professionnel-le-s signalent à l'APEA les cas où des parents s'efforceraient vraisemblablement de se soustraire au regard des spécialistes en déménageant ou en changeant de cabinet médical, de structures d'accueil, etc.

4 La qualité dans les bases structurelles

La protection de l'enfant est une tâche transversale qui est assurée par de nombreux acteurs à différents niveaux. Le texte ci-après se concentre sur certaines structures et certains processus individuels qui connaissent des changements importants.

4.1 Bureau de médiation pour les droits de l'enfant

Conformément à l'art. 12 CDE, les enfants et les jeunes doivent être entendus lors des procédures qui les concernent. Le droit d'être entendu n'est toutefois pas garanti dans une même mesure dans toutes les procédures et dans tous les cantons. Dans son Observation générale n° 2 de 2002, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a décrit la nécessité de mettre en place des services de médiation indépendants aux fins de garantir le respect des droits de l'enfant, et a recommandé depuis à plusieurs reprises à la Suisse de créer un service indépendant. Avec l'adoption de la motion Noser 19.3633 à l'automne 2020, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de créer les bases juridiques d'un bureau de médiation indépendant pour les droits de l'enfant. Ces bases légales doivent notamment définir les compétences nécessaires à l'échange d'informations avec les autorités et les tribunaux, en prévoyant un droit à l'information, et assurer le financement. Le bureau de médiation doit être à bas seuil d'accès pour tous les enfants en Suisse et garantir l'accès de ceux-ci à la justice. Le bureau de médiation contribue ainsi également à la mise en œuvre d'un élément du droit de participation.

Alors que la motion Noser ne sera mise en œuvre que dans les prochaines années, il existe déjà des offres : à l'automne 2020, l'Office de l'Ombudsman des droits de l'enfant de Suisse orientale (omki.ch) a démarré ses activités, suivi en 2021 de l'Office de l'Ombudsman des droits de l'enfant Suisse (office-ombudsman-enfants.ch), mis sur pied par l'organisation Kinderanwaltschaft et qui fait office de solution intérimaire jusqu'à la mise en œuvre de la motion Noser. L'Alliance Ombudsman pour les droits de l'enfant, qui a soutenu la motion, a été suspendue en été 2021 en raison de diver-



gences quant aux compétences futures du bureau de médiation. L'Alliance pourra être réactivée ultérieurement (par exemple dès que le message du Conseil fédéral sera disponible). Protection de l'enfance Suisse est membre de l'Alliance et continuera d'accompagner le processus politique de la motion Noser.

Protection de l'enfance Suisse s'engage pour que

- le bureau de médiation pour les droits de l'enfant soit créé en grande conformité avec les recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU et accompagne de ce fait le processus politique de mise en œuvre de la motion Noser 19.3633 ;
- des bureaux de médiation régionaux voient le jour, étant donné qu'ils sont à bas seuil d'accès du fait de leur ancrage régional et familiarisés avec la situation cantonale ;
- le bureau de médiation national et les bureaux régionaux sont bien mis en réseau, l'office national devant compenser autant que possible les différences susceptibles de survenir au niveau de l'accès juridique des enfants en raison d'offices régionaux organisés différemment.

4.2 Médiation et consultation obligatoires ou ordonnées

En Suisse, plus de 16 000 divorces sont prononcés chaque année ; plus de 12 000 enfants mineurs sont concernés. À ces enfants s'ajoutent tous ceux touchés par la séparation de leurs parents non mariés. L'art. 296 al. 1 CC prévoit expressément que l'autorité parentale doit servir le bien de l'enfant. En cas de séparation ou de divorce, les disputes entre parents ont cependant des effets négatifs sur les enfants.

Certains pays ont développé des modèles ou des systèmes qui placent l'enfant au premier plan et, en cas de séparation, mettent l'accent sur la responsabilité partagée des parents pour trouver des solutions pour leurs enfants. Le droit australien prévoit l'obligation de résoudre les différends familiaux dans le cadre d'une médiation auprès d'offices spécialisés de consultation familiale comme condition à une intervention judiciaire dans les cas impliquant des enfants. Des exceptions à cette médiation préalable obligatoire sont prévues en cas de maltraitance d'enfant par l'une des parties à la procédure, de violence domestique par l'une des parties, ou en cas de risque de maltraitance d'enfant ou de violence domestique lors d'un report de la procédure judiciaire.

Le modèle de Cochem vient d'Allemagne ; il prévoit une intervention rapide de tous les acteurs concernés (tribunal, aide à l'enfance et à la jeunesse étatique, etc.), ainsi que l'obligation pour les parents qui ne trouvent pas de solution amiable devant le tribunal de consulter un centre spécialisé (cf. Motz 2007).

Le modèle de Cochem pourrait également être appliqué en Suisse. Le canton du Valais mène un projet pilote depuis début 2020, et le canton de Vaud envisage de mettre en œuvre un projet similaire. Dans des cas appropriés, le canton de Bâle-Ville a recours à la consultation ordonnée, qui est comparable au modèle de Cochem (cf. Banholzer et al. : 111 ss). Les professionnel-le-s qui traitent les conséquences d'une séparation ou d'un divorce pour les enfants forment également un réseau, par exemple le Réseau Enfants Genève. Dans le rapport sur la garde alternée, le Conseil fédéral a déclaré que les projets d'accompagnement interdisciplinaire des familles en cas de divorce ou de séparation donnent de bons résultats et devraient être suivis de près (Conseil fédéral 2017 : 18). Selon des experts, le potentiel des modèles alternatifs de résolution des conflits et de promotion du consensus parental n'est pas encore épuisé en Suisse (Conseil fédéral 2017 : 12).

Des études montrent que la médiation et les consultations sont efficaces et qu'elles peuvent donner naissance à de nouvelles opportunités d'action et d'apaisement, tout particulièrement lors de situations très conflictuelles (Wider / Pfister-Wiederkehr 2018 : 369). Même si la médiation ne se termine pas toujours par un accord ou un accord partiel, elle peut déjà être un succès lorsque les parents ont pris conscience des conséquences négatives du conflit parental pour l'enfant et lorsqu'une base minimale de communication a été (r)établie. L'enfant doit avoir la possibilité d'exprimer son point de vue pendant la procédure, et ce d'une manière adaptée à son âge et face à des personnes correctement formées pour de tels entretiens. Cela peut se faire, par exemple, par une audition devant le juge avant la rencontre prévue avec les parents, comme dans le modèle de Cochem, ou par la participation de l'enfant à un certain moment de la consultation ou éventuellement de la médiation. Dans tous les cas, il convient de veiller à ce que l'enfant ne porte pas le fardeau de la solution ou de la décision, et à ce que des conflits de loyauté supplémentaires soient évités autant que possible.

Des exceptions sont toutefois envisageables, en particulier en cas de violence domestique. En effet, la constellation de la violence domestique entraîne un déséquilibre des pouvoirs dans la relation parentale, et il peut être difficile pour la personne victime de violence d'être mise en présence de l'auteur-e. Cela ferait obstacle au déroulement sans heurts du processus de médiation. L'attention est attirée sur le fait que dans les cas où le bien de l'enfant est menacé, la médiation n'est pas suffisante et l'autorité compétente doit prendre toutes les autres mesures nécessaires.

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

- la recherche extrajudiciaire de solutions (notamment médiations orientées vers l'enfant et consultations) soit renforcée et institutionnalisée, le cas échéant de manière obligatoire ;

- des services de médiation et de consultation qui conseillent les parents et les familles en situation de séparation soient mis à disposition à bas seuil et gratuitement (ou proportionnellement au revenu).

4.3 Échange et mise en réseau des organisations de protection de l'enfant

La mise en réseau – indépendante des cas – d'autorités, d'offices, d'institutions et d'organisations actives dans le domaine de la protection de l'enfant est très importante pour la qualité du travail : les échanges permettent d'identifier les développements, les tendances et les lacunes, et d'améliorer les processus. Le contact entre les différents organes améliore l'échange d'informations, ce qui augmente la qualité du travail.

La Conférence sur la protection de l'enfant du canton de Saint-Gall peut être citée en exemple : les délégués de tous les services et organismes actifs dans le domaine de la protection de l'enfant se réunissent trois fois par an pour une conférence au cours de laquelle, outre l'échange de contenus et le réseautage, le développement et le pilotage de la stratégie cantonale de protection de l'enfant sont abordés. Un tel type d'échanges est très profitable à la qualité de la protection de l'enfant.

Avec la plateforme d'échange intercantonal pour la protection de l'enfant (IAK) gérée depuis des années par Protection de l'enfance Suisse, cette dernière met à disposition une offre de mise en réseau et d'échange par région linguistique. Cette plateforme est appréciée par les participants et doit être maintenue. Protection de l'enfance Suisse s'efforce de mettre en œuvre un tel programme d'échange en Suisse latine.

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

- des conférences sur la protection de l'enfant soient organisées dans les cantons qui ne disposent pas encore d'un tel programme ;
- l'échange intercantonal soit maintenu et développé en Suisse alémanique ;
- un programme d'échange existe en Suisse latine et soit utilisé dans cette région linguistique.

5 La qualité du travail des spécialistes

Dans ce qui suit, les points permettant d'améliorer la qualité de la protection de l'enfant au sein des organisations et des autorités sont mis en évidence.

5.1 Sensibilisation des spécialistes aux droits de l'enfant et à la protection de l'enfant

Le respect des droits de l'enfant fait partie de la qualité du travail des spécialistes. Plus les droits de l'enfant sont connus, mieux ils sont respectés, aussi la sensibilisation aux droits de l'enfant augmente-t-elle la qualité du travail. Dans ce contexte, le droit d'être entendu et de participer (cf. chapitre 2.2), qui est également l'un des quatre principes fondamentaux de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (art. 12), doit être mis en évidence. La sensibilisation ne doit être que le point de départ d'un ancrage concret dans les processus de travail et d'une réflexion personnelle constante sur les propres actions au regard des droits de l'enfant (cf. ct. SG 2021 : 40). La Confédération s'implique certes activement dans le domaine des droits de l'enfant et soutiendra, de 2022 à 2026, des organisations qui sensibilisent les acteurs de la formation de base et continue aux droits de l'enfant. Cependant, seuls 200 000 francs par an sont affectés au soutien de trois organisations.⁸ Il serait important que la Confédération s'engage afin d'établir les droits de l'enfant comme thématique dans les formations de base respectives des personnes qui travaillent avec et pour les enfants, en particulier dans le domaine pédagogique (Jerome et al. 2015 : 41).

Les cantons auraient également l'obligation d'intensifier et de pérenniser leur engagement dans le domaine des droits de l'enfant. En 2017, par exemple, aucun canton ne disposait d'un organisme officiel dans le domaine des droits de l'enfant (Beeler 2017 : 69). Il est important de sensibiliser à la question de la protection de l'enfant, tout particulièrement dans les institutions dont la mission principale n'est pas la protection de l'enfant, par exemple dans les hôpitaux, les crèches, les écoles ou les organisations de loisirs. Les institutions intermédiaires telles que les associations professionnelles et faitières, les conférences, etc. seraient invitées à traiter ce sujet de manière récurrente et à le maintenir présent parmi les membres. Dans le milieu scolaire, ce rôle pourrait aussi être assumé dans le cadre du travail social en milieu scolaire, si un tel programme existe.

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

- la thématique des droits de l'enfant et la protection de l'enfant soient régulièrement présentes au sein des organisations et pour les spécialistes qui travaillent avec ou pour des enfants.

5.2 Détection précoce et intervention précoce par les spécialistes

Les spécialistes qui travaillent avec ou pour les enfants dans divers cadres institutionnels doivent disposer des connaissances correspondantes pour pouvoir détecter très tôt les cas de mises en danger du

⁸ https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html.

bien de l'enfant et agir ensuite de manière professionnelle. Des connaissances de base en détection précoce et gestion des mises en danger du bien de l'enfant, une connaissance du système de protection de l'enfant et de ses différents acteurs, la conduite d'entretiens avec les enfants, la garantie de la sécurité des victimes présumées et la documentation des observations ainsi que des connaissances de base sur les droits de l'enfant en font partie (cf. Conseil fédéral 2018a : 25, 29). Ces connaissances doivent être assurées dans des domaines aussi divers que la pédiatrie, les structures d'accueil des enfants, la police, les écoles, l'obstétrique, le travail social etc. La protection de l'enfant réunit plusieurs intervenants : une base de connaissances partagée et, en particulier, une connaissance des rôles et des tâches des différentes institutions contribueraient également à une meilleure collaboration entre les différents acteurs.⁹

Dans le domaine de la protection de l'enfant, le signalement d'une mise en danger (ci-après « signalement ») à une APEA est une démarche décisive qui fait intervenir l'autorité compétente en cas de danger suspecté ou avéré du bien de l'enfant. Les conséquences d'un défaut de signalement ou d'un signalement tardif peuvent être graves. Les cas qui relèvent de la protection de l'enfant se présentent dans différentes dynamiques et constellations, aussi chaque cas individuel doit-il être évalué séparément. En général, plus une situation de crise est détectée à un stade précoce, plus il est facile d'apporter un soutien à une famille sous forme d'offres à bas seuil d'accès et d'aider ainsi durablement l'enfant qui est en danger.

Domaine médical

Les professionnel-le-s du secteur de la santé jouent un rôle important dans la perception/détection précoce des mises en danger du bien de l'enfant, en particulier lorsqu'il s'agit de jeunes enfants. Lorsque ces enfants ne sont pas pris en charge par des tiers dans un cadre institutionnel et n'ont donc guère de contacts avec d'autres professionnel-le-s externes, les professionnel-le-s du secteur de la santé sont un maillon important dans la détection précoce des mises en danger du bien de l'enfant (Conseil fédéral 2018a : 10).

Les thèmes relatifs à la protection de l'enfant sont à peine, voire très peu abordés dans toutes les formations de base et continues destinées aux professionnel-le-s de la santé (Krüger et al. 2018 ; pour le domaine de la violence domestique, Conseil fédéral 2020a : 22). Il en résulte des incertitudes sur la manière de gérer les cas suspects, ce qui peut avoir pour conséquence l'absence totale de signale-

⁹ Le manuel « Les enfants au centre de la violence conjugale (*Kinder inmitten von Partnerschaftsgewalt*) » du canton de Saint-Gall est une initiative qui promet une meilleure collaboration : il s'agit d'un ouvrage de référence complet pour l'ensemble des autorités, institutions et services spécialisés en contact avec des familles concernées.
https://www.sg.ch/sicherheit/haeusliche-gewalt/_jcr_content/Par/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Handbuch%20KINDER%20INMITTEN%20VON%20PARTNERSCHAFTSGEWALT.pdf.

ment (Krüger et al. 2018 : 85). Le personnel médical qui travaille dans les services et accueils d'urgence est tout particulièrement concerné : il joue un rôle important dans la détection des mises en danger du bien de l'enfant et devrait de ce fait y être formé lors de formations continues (cf. Knüsel et al. 2018 : 65).

À Bâle-Ville, moins de 1% des quelque 1000 signalements de mise en danger reçus chaque année par l'APEA proviennent des pédiatres (Fassbind 2020 : 4). Ce pourcentage n'a pas changé jusqu'à présent, malgré l'obligation d'aviser l'autorité en vigueur depuis 2019 et la suppression complète du secret médical des pédiatres en la matière. Le nombre de signalements émis par des pédiatres est peut-être faible parce qu'ils transfèrent les cas suspects aux groupes de protection de l'enfant dans les hôpitaux pour plus d'éclaircissements, les signalements étant ensuite émis par les groupes de protection de l'enfant. En général, dans les hôpitaux, la décision de signaler peut être prise au sein de l'équipe interdisciplinaire, ce que les personnes concernées considèrent comme très utile (Knüsel et al. : 50). Ceci s'applique également de manière générale à la gestion des mises en danger (soupçonnées) du bien de l'enfant (ibid. : 39). Les groupes interdisciplinaires de protection de l'enfant dans les hôpitaux pourraient être un modèle pour les groupes locaux/régionaux qui généreraient par exemple un secrétariat et montreraient la voie dans la mise en place de réseaux (cf. Roulet Schwab et al. 2012). Dans le canton du Valais, de tels groupes sont prescrits par la loi (dans le cas présent contre la violence domestique, art. 6 et 7 LVD-VS).¹⁰ Dans ces groupes interdisciplinaires, des discussions de cas sont parfois aussi menées sous forme anonyme (Krüger et al. 2019 : 47). Dans le cadre de l'offre « Fil rouge », le canton de Berne organise également quatre groupes régionaux de spécialistes pouvant apporter un soutien en matière d'interventions précoces lors de mises en danger du bien de l'enfant ou de gestion de cas dans le cadre de la protection de l'enfant volontaire ou par les autorités.¹¹ Il existe donc certainement des modèles pour de tels programmes interdisciplinaires. Il serait important qu'ils incluent également des gynécologues et des sages-femmes, ceux-ci étant à même de détecter des signes de violence domestique et de problèmes psychosociaux avant même la naissance (Hafen, Meier-Magistretti 2021 : 78).

Accueil extra-familial des enfants et structures d'accueil parascolaire

Un tiers des enfants de zéro à huit ans fréquente une structure d'accueil pour enfant et/ou une structure d'accueil parascolaire (OFS 2020 : 3). Pour détecter une mise en danger du bien de l'enfant de manière précoce, les spécialistes du domaine de la prise en charge manquent encore pour la plupart

¹⁰ https://lex.vs.ch/app/fr/texts_of_law/550.6.

¹¹ <https://www.kja.dij.be.ch/fr/start/umfassender-kinderschutz/fil-rouge.html>.

d'une formation appropriée qui leur apporterait des connaissances et de l'assurance (plan de formation assistante socio-éducative / assistant socio-éducatif 2005 : 46–56 ; Conseil fédéral 2018a : 28).¹² Facteur aggravant, dans la plupart des cantons, parallèlement à chaque personne formée, une personne non formée (ou pas encore complètement formée) peut et est employée dans les structures d'accueil de jour pour enfants (ECOPLAN 2020 : 31). On ne peut pas s'attendre à ce que de jeunes stagiaires et des assistants socio-éducatifs / assistantes socio-éducatives en cours de formation soient en mesure d'identifier de manière fiable les mises en danger du bien de l'enfant. Dans le cas des structures d'accueil parascolaire, le problème du personnel sans formation adaptée se pose également : selon les cantons, seuls 50% voire 33% des encadrants ont une formation pédagogique quelconque, alors que des enfants à partir de quatre ans sont pris en charge (ordonnance sur les écoles à journée continue (OEC) art. 4 ; AKJB 2017 : 7).

Ecole infantine et école

Dans les formations pédagogiques, il semble aussi que l'identification et la gestion de la mise en danger du bien de l'enfant ne sont pas suffisamment prises en compte. Dans une étude pour le canton de Berne, 93% (!) des enseignants interrogés auraient souhaité en apprendre plus sur ces thèmes dans le cadre de leur formation (Jud et al. 2018 : 64). Ceci est problématique car l'incertitude sur la manière de gérer une mise en danger supposée du bien de l'enfant est la principale raison de l'absence de signalement de la part des enseignants (ibid. : 64). Par ailleurs, le seuil d'inhibition pour déclarer un danger reste très élevé : un signalement peut être ressenti comme une solution intervenant en dernier recours, que l'on tente d'éviter le plus longtemps possible. Les enseignants et en particulier les travailleurs sociaux en milieu scolaire tendraient à évaluer le signalement comme un échec des précédents efforts consensuels à bas seuil d'accès (ibid. : 66).¹³ De plus, les différentes structures de l'APEA semblent rendre plus difficile une standardisation de la collaboration au niveau des écoles (ct. ZH 2020 : 63/64 ; Schwenkel et al. 2016 : 33). Malgré tout cela, la thématique de la protection de l'enfant ne semble guère présente, aujourd'hui encore, dans les hautes écoles pédagogiques.

Plusieurs années peuvent s'écouler entre les visites médicales de la première étape de la vie et la scolarisation sans que l'enfant n'entre en contact avec des professionnel-le-s qui pourraient constater une mise en danger de son bien. Afin de combler cette lacune, Protection de l'enfance Suisse appelle à des dépistages systématiques dans la prise de position « Protection dans la petite enfance ».

¹² Le nouveau plan de formation assistante socio-éducative / assistant socio-éducatif, entré en vigueur en 2021, intègre pour la première fois les objectifs didactiques « décrit les bases du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte » (a.1.5.1) et « décrit la démarche dans le cas d'un événement soumis à l'obligation de déclaration » (a1.5.2). La détection précoce de la mise en danger du bien de l'enfant n'est cependant toujours pas mentionnée (plan de formation assistante socio-éducative / assistant socio-éducatif 2020 ; 10/11).

¹³ Pourtant, le travail social en milieu scolaire est un support important pour l'école infantine et l'école face aux mises en danger (soupçonnées) du bien de l'enfant ; il est néanmoins loin d'exister dans toutes les communes ou seulement à raison de petits taux d'activité.

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

- dans tous les domaines dans lesquels il travaille avec et pour les enfants, le personnel soit sensibilisé aux questions de protection de l'enfant et soit formé en conséquence ;
- la thématique de la protection de l'enfant soit inscrite dans les programmes d'études et de formation, et des offres de formation continue adaptées soient créées pour les spécialistes déjà formés ;
- tous les spécialistes qui s'occupent régulièrement d'enfants dans le cadre de leur emploi et qui sont soumis à l'obligation d'aviser prévue par le droit fédéral soient informés des bases légales, connaissent la procédure appropriée, puissent évaluer correctement la dangerosité d'une situation et soient en mesure de contacter des organes interdisciplinaires qui leur exposeront des options d'action en cas d'incertitude (exemple : « Fil rouge » dans le canton de Berne) ;
- les spécialistes puissent se mettre en réseau dans des groupes interdisciplinaires institutionnalisés et bénéficier ainsi d'un soutien mutuel dans le signalement de cas suspects, les cas complexes pouvant être discutés de manière anonyme ;
- les spécialistes connaissent les services de signalement correspondants et leur mission.

5.3 Audition d'enfants lors de procédures pénales par des spécialistes

Dans les procédures pénales, les enfants sont principalement questionnés en tant que victimes de violences sexuelles, physiques et psychologiques ou sur des observations relatives à des infractions pénales. Ne serait-ce qu'à Zurich, 250 auditions ont lieu chaque année (Niehaus, Volbert, Fegert 2017 : 2). Ces auditions sont réalisées principalement par le personnel des corps de police cantonaux, du ministère public, notamment du ministère public des mineurs, et des tribunaux pénaux. Une enquête en 2015 a montré que de nombreuses institutions n'employaient pas des personnes spécialement formées pour les auditions d'enfants, à l'exception de tous les corps de police (Weber et al. 2015 : 33). Dans les corps de police, le problème peut être parfois inverse : lorsqu'un trop grand nombre de personnes suivent la formation continue sur l'audition d'enfants témoins ou victimes, les chances de mettre en pratique les connaissances ainsi acquises et d'acquérir une expertise sont plus faibles pour tout le monde. Ainsi, les enfants (en particulier en Suisse alémanique) sont de fait souvent questionnés par des personnes très inexpérimentées (Niehaus, Volbert, Fegert 2017 : 83). Ce point est capital dans la mesure où, en Suisse, en raison de droits de protection spéciaux en matière de procédures pénales, les enfants ne doivent être interrogés si possible qu'une seule fois (deux fois au maximum) ; d'où l'importance de la première audition. Cela s'applique en particulier au domaine des violences sexuelles : dans ces cas-là, il n'y a généralement pas de preuve flagrante, ce qui revient à avoir une parole contre l'autre. La qualité du premier témoignage, généralement enregistré sur un

support audiovisuel, est alors de la plus haute importance pour l'issue de la procédure pénale (ibid. : 2-5). Une solution pourrait consister à créer plusieurs centres spécialisés dans lesquels des personnes bien formées mèneraient les auditions, ce qui leur permettrait d'acquérir une grande expérience pratique et de bénéficier de formations continues et de supervisions périodiques. Plus facile à mettre en œuvre seraient le développement et l'utilisation amplifiée d'un instrument d'audition standardisé progressif (qui devrait notamment soulager les personnes qui mènent les entretiens les moins expérimentées), par exemple en s'appuyant sur le protocole NICHHD. Des cours de mise à niveau réguliers ainsi que des retours d'information individuels aux personnes menant les entretiens dans le cadre d'une supervision sont d'autres éléments indispensables aux auditions de qualité (ibid. : 83 ss).

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

- les personnes qui mènent les entretiens reçoivent une formation de qualité en matière de droit pénal, soient tenues de participer à des formations continues et bénéficient d'une supervision périodique ;
- des mesures structurelles garantissent que ce sont des personnes expérimentées qui questionnent les enfants.

5.4 Politiques de protection de l'enfant en tant que cadre d'orientation opérationnel pour les spécialistes

L'élaboration d'une politique de protection de l'enfant permet à une organisation d'appréhender ses propres risques de mise en danger et d'adopter des lignes directrices et des mesures permettant de minimiser ces risques. Une politique de protection de l'enfant est indispensable à la qualité du travail, notamment pour les organisations actives dans la protection de l'enfant : les personnes qui ne contrôlent pas et ne réduisent pas leurs propres risques mettront peut-être le bien de l'enfant en danger dans leur travail. Une politique de protection de l'enfant doit contribuer à une culture de l'attention et de l'observation précise dans les organisations, tant en interne qu'avec des tiers qui doivent s'engager sur certains points lors d'une collaboration. La possibilité qu'ont les enfants de participer largement est un élément important de la politique de protection de l'enfant dans les institutions et les organisations qui travaillent directement avec eux. Si des enfants et des jeunes sont impliqués dans les décisions qui les concernent, leur position est renforcée et le déséquilibre de pouvoir entre adultes et enfants est réduit (Kappler et al. 2019 : 21), ce qui contribue de manière significative à les protéger.

Pour les organisations qui travaillent avec et pour les enfants ou avec les parents et les familles,¹⁴ il est indispensable de se pencher sur les situations de contact concrètes et les possibilités d'action correctes des collaboratrices et collaborateurs, ainsi que de définir les compétences et les processus internes pour le cas où une irrégularité est signalée ou constatée dans le contact avec les enfants et les jeunes. Les prescriptions relatives au processus d'embauche sont également très importantes. Avec l'extrait spécial du casier judiciaire destiné à des particuliers, la demande de références (qui renseignent également sur la manière de gérer la proximité et la distance par exemple) et de déclarations d'engagement adaptées, le personnel peut être contrôlé, sensibilisé et responsabilisé. Pour les organisations qui ne travaillent pas avec et pour les enfants, les questions de protection de la personnalité et des données se situent au premier plan des politiques de protection de l'enfant (par exemple les droits à l'image).

Il s'avère que de nombreux acteurs du système de protection de l'enfant n'ont pas encore de politique de protection de l'enfant.

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

- les politiques de protection de l'enfant soient perçues comme un élément indispensable de la qualité et soient largement appliquées ;
- l'attribution de financements publics et privés aux organisations ayant des offres dans le secteur des loisirs soit de plus en plus liée à l'existence de concepts de protection et de politiques de protection de l'enfant.

5.5 Normes de qualité transdisciplinaires en tant que cadre d'orientation technique pour les spécialistes

Cette partie n'aborde pas les différentes normes, mais plutôt les besoins et les efforts pour obtenir des normes de qualité transdisciplinaires.

En raison du système fédéral, la protection de l'enfant est très hétérogène et n'offre pas partout les mêmes prestations. De plus, de très nombreux acteurs issus de différents domaines sont impliqués. Des normes, relatives à la qualité mais aussi aux processus, qui seraient non seulement partagées entre les différentes professions et organisations mais qui s'étendraient au-delà des frontières géographiques (cantonales), pourraient donc contribuer à supprimer ces disparités. On entend par normes des concepts qui offrent une orientation et un certain degré de force contraignante sur la façon dont les processus doivent être organisés ou comment les résultats des processus ou les produits

¹⁴ Par exemple les maisons d'accueil pour femmes, l'exécution des peines et mesures ou l'assistance de probation.

doivent être conçus (Kindler 2013 : 11). Les normes de qualité en matière de protection de l'enfant ne sauraient être comprises comme une standardisation rigide de certaines procédures, en raison de l'adaptation nécessaire à chaque cas d'espèce. Elles doivent plutôt être considérées comme des aides à l'orientation ou des lignes directrices (cf. Biesel / Urban-Stahl 2018 : 329).

La transdisciplinarité est essentielle car elle permet de dépasser les frontières professionnelles des différents acteurs de la protection de l'enfant, de renforcer la compréhension mutuelle et de développer un nouveau cadre de collaboration.

Il existe déjà un certain nombre de normes de qualité qui ont été élaborées pour des domaines spécifiques de la protection de l'enfant. Au niveau intercantonal par exemple, les recommandations conjointes de la CDAS et de la COPMA relatives au placement extra-familial visent spécifiquement à établir des normes de qualité et à soutenir les acteurs impliqués dans leurs réflexions (CDAS / COPMA 2020 : 6).

De plus, à la suite du premier dialogue qualité national sur la protection de l'enfant de novembre 2018, un groupe de qualité intitulé « Bonnes pratiques et normes de qualité en matière de protection de l'enfant » a été constitué sous l'égide de la Communauté d'intérêt pour la qualité de la protection de l'enfant (CIQUE) à l'origine de cette initiative. Son objectif consistait à développer des normes de qualité pour le travail de protection de l'enfant dans toutes ses dimensions (y compris les mesures volontaires, et les mesures de droit civil et pénal) et à créer un cadre en vue d'un échange avec d'autres acteurs dans ce domaine. Le groupe, composé de spécialistes et d'autres personnes impliquées dans la protection de l'enfant, a effectué des travaux préparatoires et a tenu d'importantes discussions sur le contenu. L'étape suivante consistait à lancer un appel d'offres pour un projet visant à développer des normes de qualité transdisciplinaires spécifiques pour la protection de l'enfant.¹⁵

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

- des normes de qualité transdisciplinaires soient élaborées, et qu'elles soient diffusées et perçues par le public spécialisé ainsi que par la sphère politique ;
- les structures et pratiques existantes en matière de protection de l'enfant soient examinées sur la base de ces normes ;
- le travail de protection de l'enfant soit amélioré grâce à ces normes ;
- l'importance de la qualité dans la protection de l'enfant fasse l'objet d'une attention à l'échelle nationale.

¹⁵ http://qualitaet-kinderschutz.ch/app/uploads/2021/06/Ausschreibung_Projekt_Qualitäts-Standards_Kinderschutz_final_französischsprachige-Fassung.pdf.

6 Sources

Abraham et al. 2020 | Abraham, Andrea ; Steiner, Cynthia ; Stalder, Joel ; Junker, Kathrin : Forschungs- und Quellenstand zu Fürsorge und Zwang im Adoptions- und Pflegekinderwesen. Rapport scientifique dans le cadre du PNR 76, 2020

AKJB 2017 | Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote AKJB Kanton Basel-Landschaft, Kinder und Jugendliche schulergänzend betreuen, Voraussetzungen und Empfehlungen für erfolgreiche Angebote, 2017

Banholzer et al. 2012 | Banholzer, Karin ; Diehl, Regula ; Heierli Andreas ; Klein Anne ; Schweighauser Jonas : « Angeordnete Beratung » – ein neues Instrument zur Beilegung von strittigen Kinderbelangen vor Gericht, FamPra.ch 1/2012, pp. 111–125

Beeler 2017 | Beeler, Martina : Koordination der Umsetzung der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes in der Schweiz. Eine Analyse mit entsprechenden Handlungsempfehlungen, 2017

Biesel et al. 2019 | Biesel, Kay ; Brandhorst, Felix ; Rätz, Regina ; Krause, Hans-Ullrich : Deutschland schützt seine Kinder ! Eine Streitschrift zum Kinderschutz, Bielefeld 2019

Biesel/Urban-Stahl 2018 | Biesel, Kay ; Urban-Stahl, Ulrike : Lehrbuch Kinderschutz, 2018

CDAS 2016 | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) : Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons, 2016

CDAS/COPMA 2020 | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) : Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) relatives au placement extra-familial, 2020

Conseil de l'Europe 2010 | Comité des Ministres du Conseil de l'Europe : Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants du 17 novembre 2010, 2010

Conseil fédéral 2008 | Conseil fédéral : Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Janiak (00.3469) du 27 septembre 2000, Wyss (00.3400) du 23 juin 2000 et Wyss (01.3350) du 21 juin 2001, 2008

Conseil fédéral 2017 | Conseil fédéral : Garde alternée, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat CAJ-CN 15.3003 « Garde alternée. Clarification des règles légales et pistes de solutions » du 8 décembre 2017

Conseil fédéral 2018a | Conseil fédéral : Détection précoce des violences intrafamiliales envers les enfants par les professionnels de la santé, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 12.3206 Feri Yvonne du 15 mars 2012, 2018

Conseil fédéral 2018b | Conseil fédéral : Mesures visant à combler les lacunes dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, rapport du Conseil fédéral en réponse aux recommandations faites à la Suisse par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU le 4 février 2015, 2018

Conseil fédéral 2020a | Conseil fédéral : Prise en charge médicale des cas de violence domestique. Politiques et pratiques cantonales et opportunité d'un mandat explicite dans la LAVI, rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 14.4026 du Groupe socialiste du 26 novembre 2014, 2020

Conseil fédéral 2020b | Conseil fédéral : Droit de l'enfant d'être entendu. Bilan de la mise en œuvre en Suisse de l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant, rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 14.3382 CSEC-N, 2020

COPMA 2020 | Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes COPMA, Statistiques – année actuelle, <https://www.kokes.ch/fr/documentation/statistiques/annee-actuelle> (consulté le 22.9.2021)

CSDH 2019 | Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) : Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz, Studie zu den rechtlichen Grundlagen und zur Praxis in neun Kantonen in den Themenbereichen Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, Bildung, Gesundheit und Jugendparlamente, rédigé par Weber Khan, Christina, und Hotz, Sandra, 2019

Ct. BS 2017 | Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Generalsekretariat: Schutzmassnahmen im Bereich der Häuslichen Gewalt. Eine Untersuchung der Basler Praxis unter Vergleich der Instrumente und Daten des Kantons Zürich, 2017

Ct. SG 2021 | Kanton St. Gallen, Departement des Innern : Kinderschutz im Kanton St. Gallen. Auswertung der Strategie « Kinderschutz 2016 bis 2020 », 2021

Ct. ZH 2020 | Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich : Evaluation des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) im Kanton Zürich, 2020

ECOPLAN / HES-SO Valais-Wallis 2018 | Évaluation de l'application de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton de Berne, évaluation finale, 2018

ECOPLAN 2020 | Ecoplan, Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons. Normes de qualité, systèmes de financement et vue d'ensemble de l'offre. À l'attention de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), 2020

Fassbind 2020 | Fassbind, Patrick : Pädiatrie, bitte melden ! Zusammenarbeit mit der Kinderschutzbehörde (KSB), dans : Pädiatrie 5+6/2020, pp. 4–12

Fischer et al. ; RMA 02/2021 | Fischer, Sophia ; Jud, Andreas ; Portmann, Rahel ; Wyss, Mark : Erstintervention nach häuslicher Gewalt. Pilotprojekt zum kindzentrierten Umgang mit polizeilich dokumentierten Gewaltvorfällen im Kinder- und Jugenddienst Basel, dans : Revue de la protection des mineurs et des adultes, 2/2021, pp. 146–158

Hafen, Meier-Magistretti 2021 | Hafen, Martin; Meier Magistretti : Familienzentrierte Vernetzung in der Schweiz. Eine Vorstudie vor dem Hintergrund der «Frühe Hilfen»-Strategie in Österreich. Management Summary, 2021

Jerome et al. 2015 | Jerome, Lee ; Emerson, Lesley ; Lundy, Laura ; Orr, Karen : Teaching and learning about child rights : A study of implementation in 26 countries, Queen's University Belfast, UNICEF, 2015

Jud, Stauffer, Lätsch 2018 | Jud, Andreas ; Stauffer, Madlaina ; Lätsch, David : Fachliches Handeln an der Schnittstelle von Schule und Kinderschutz : Empirische Erkenntnisse zum Einsatz von Gefährdungsmeldungen in der Schweiz, dans : Chiapparini, Emanuela, Stohler, Renate, Bussmann, Esther (éditeur) : Soziale Arbeit im Kontext Schule. Aktuelle Entwicklungen in Praxis und Forschung in der Schweiz, 2018, pp. 61–72

Kappler et al. 2019 | Kappler, Selina ; Hornfeck, Fabienne ; Pooch, Marie-Theres ; Kindler, Heinz ; Tremel, Inken : Kinder und Jugendliche besser schützen – der Anfang ist gemacht. Schutzkonzepte gegen sexuelle Gewalt in den Bereichen : Bildung und Erziehung, Gesundheit, Freizeit. Abschlussbericht des Monitorings zum Stand der Prävention sexualisierter Gewalt an Kindern und Jugendlichen in Deutschland (2015–2018), 2019

Kindler 2013 | Kindler, Heinz : Qualitätsindikatoren für den Kinderschutz in Deutschland, Analyse der nationalen und internationalen Diskussion – Vorschläge für Qualitätsindikatoren, dans : Beiträge zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz (6), Nationales Zentrum Frühe Hilfen (éditeur), 2013

Knüsel et al. 2018 | Knüsel, René ; Stauffer, Sarah ; Sigg, Camille ; Kosirunki, Céline ; Merminod, Emilie : Prévention et détection de la maltraitance envers les enfants dans des services d'urgences du canton de Vaud, rapport final, 2018

Krüger et al. 2018 | Krüger, Paula ; Lätsch, David ; Voll, Peter ; Völksen, Sophia : Übersicht und evidenzbasierte Erkenntnisse zu Massnahmen der Früherkennung innerfamiliärer Gewalt bzw. Kindeswohlgefährdungen (Beiträge zur sozialen Sicherheit N° 1/18). Office fédéral des assurances sociales, 2018

Krüger et al. 2019 | Krüger, Paula ; Lätsch, David ; Voll, Peter ; Schuwey, Claudia ; Bannwart, Cécile ; Bloch, Lea ; Facre, Elisa ; Portmann, Rahel : Umgang mit häuslicher Gewalt bei der medizinischen Versorgung, Schlussbericht, 2019

Motz 2007 | Motz, Barbara : Kindeswohl vor Elternrecht – Das « Cochemer Modell », FamPra.ch 4/2007, pp. 850–853.

Niehaus, Volbert, Fegert 2017 | Niehaus, Susanna ; Volbert, Renate ; Fegert, Jörg M. : Entwicklungsgerechte Befragung von Kindern in Strafverfahren, 2017

NZZ 2021 | NZZ am Sonntag, Plüss, Mirko : Kampf gegen pädophile Lehrer. Bewerber werden intensiver überprüft, doch noch gibt es Lücken im System, NZZ am Sonntag du 11 juillet 2021

OFAS 2014 | Office fédéral des assurances sociales (OFAS) : Etat actuel de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse, rapport de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) à l'attention de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), 2014

OFS 2020 | Office fédéral de la statistique (OFS) : Actualités OFS : Accueil extrafamilial et parascolaire des enfants en 2018, Les grands-parents, les crèches et les structures parascolaires assurent la majeure partie de la garde, 2020

Plan de formation assistante socio-éducative / assistant socio-éducatif 2005 | Savoirsocial : Plan de formation relatif à l'ordonnance sur la formation professionnelle initiale d'assistante socio-éducative / d'assistant socio-éducatif du 16 juin 2005 n° 94303, avec adaptations du 2 décembre 2010

Plan de formation assistante socio-éducative / assistant socio-éducatif 2020 | Savoirsocial : Plan de formation relatif à l'ordonnance du SEFRI du 21 août 2020 sur la formation professionnelle initiale d'assistante socio-éducative / assistant socio-éducatif du 21 août 2020, numéro de la profession 94308

Roulet Schwab et al. 2012 | Roulet Schwab, Delphine ; Brioschi, Natalie ; Savioz, Florence ; Ghaber, Corinne ; Posse, Béatrice : Maltraitance Infantile (MI) et coordination : regards croisés d'acteurs professionnels et institutionnels confrontés au processus préalable au signalement, 2012

RSDE 2021 | Réseau suisse des droits de l'enfant : Quatrième rapport des ONG à l'attention du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, 2021

Schmid et al. 2018 | Schmid, Conny ; Jud, Andreas ; Mitrovic, Tanja ; Portmann, Rahel ; Knüsel, René ; Ben Salah, Hakim ; Kosirnik, Céline ; Koehler, Jana ; Fux, Etienne ; Mauvais traitements envers les enfants en Suisse : formes, assistance, implications pour la pratique et le politique, Zurich : UBS Optimus Foundation 2018 (citation : Optimus 3)

Schwenkel et al. 2016 | Schwenkel, Christof ; Bieri, Oliver ; Rieder, Stefan : Evaluation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St. Gallen, Schlussbericht zuhanden des Amtes für Soziales im Kanton St. Gallen, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, 2016

Weber et al. 2015 | Weber, Jonas ; Hilf, Marianne Johanna ; Hostettler, Ueli ; Sager, Fritz : Evaluation des Opferhilfegesetzes, 2015

Wider/Pfister-Wiederkehr 2018 | Wider, Diana ; Pfister-Wiederkehr, Daniel : Ausgewählte Aspekte des Kindesrechts, persönlicher Verkehr, dans : Rosch/Fountoulakis/Heck (éditeurs), 2^e édition, 2018

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