

Une Institution indépendante des droits de l'enfant en Suisse

Contexte

L'évolution de nos rapports avec nos enfants nous pousse à nous poser des questions nouvelles, liées au statut de l'enfant sujet de droits, posture qui peine à être transformée dans la réalité des situations quotidiennes helvétiques. Prenons quelques exemples: la violence sexuelle, physique et psychologique commise à l'égard des enfants malgré de nombreuses campagnes de prévention, l'écoute de l'enfant qui n'est toujours pas systématisée, l'intérêt de l'enfant commodément confondu en droit suisse avec le bien de l'enfant... Ou encore la gestation pour autrui, les enfants migrants non accompagnés, l'inclusion des enfants porteurs de handicap... Toutes ces situations affectent la reconnaissance de l'enfant comme une personne et interrogent les citoyens, parents, professionnels et gouvernants. Où sont les droits? Quels sont les moyens de les faire valoir? Qui assume des responsabilités à ce titre?

Voilà pourquoi, ces deux dernières décennies, les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) consacrées aux enfants ont fleuri dans de très nombreux pays du monde, y compris chez nos voisins européens (Italie, France, Autriche, Norvège, Danemark, Grande-Bretagne, Belgique, Luxembourg...) et sont devenues un instrument incontournable de la promotion et de la mise en œuvre des droits de l'enfant et de leur justiciabilité. Leur importance est d'ailleurs reconnue par la place qui leur est spécifiquement accordée devant les instances internationales (ONU, Conseil de l'Europe) qui les recommandent très vivement.

Les INDH

Une «Institution indépendante de défense des droits de l'Homme» (INDH) est une institution qui se consacre à la promotion et la défense des droits humains et qui peut prendre plusieurs formes. La plus fréquente est celle d'Ombudsman (Ombudsoffice ou Ombudsperson; mais il s'agit parfois du Bureau du défenseur, ou du Médiateur, voire du Délégué aux droits de l'enfant.

Afin d'assurer la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant (CDE), le Comité ONU des droits de l'enfant (ci-après le Comité) considère que la mise en place des institutions indépendantes de défense des droits de l'homme (INDH), y compris celles spécialement dédiées à la défense et la promotion des droits de l'enfant, entre dans le champ de l'engagement solennel pris par les États parties lors de la ratification de la CDE.¹ Le Comité invoque plusieurs arguments pour cela:

- ✓ l'état de développement des enfants qui les rend particulièrement vulnérables aux violations de leurs droits;
- ✓ le peu de considération accordée à l'opinion des enfants;
- ✓ le fait que les enfants ne votent pas et ne jouent pas de rôle dans le débat politique;
- ✓ les difficultés objectives pour les enfants de recourir au système judiciaire;
- ✓ l'impossibilité fréquente d'être reconnu comme victimes et d'obtenir réparation;

¹ Voir l'Observation générale N° 2: *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 (15 novembre 2002)

- ✓ les obstacles pour accéder aux organismes susceptibles de protéger leurs droits.

La Suisse

La Suisse figure parmi les Etats qui ne disposent toujours pas d'une pareille institution indépendante, ni pour les adultes, encore moins pour les enfants. Pourtant, dans le cadre de l'Examen Périodique Universel, cette question a été soulevée lors des deux examens de la Suisse par le Conseil de droits de l'homme en 2008 et 2012. Il lui a été clairement et à plusieurs reprises recommandé de mettre en place une INDH.

S'agissant des enfants, en 2002², le Comité s'est déjà préoccupé du fait qu'en Suisse «*il n'existe pas de mécanisme central indépendant chargé de surveiller l'application de la Convention et habilité à recevoir et à examiner des plaintes individuelles émanant d'enfants aux niveaux cantonal et fédéral*». Et le Comité avait clairement recommandé à la Suisse de «*...créer une institution fédérale des droits de l'homme indépendante, [...], chargée de surveiller et d'évaluer les progrès dans le domaine de la mise en œuvre de la Convention. Elle devrait être accessible aux enfants, habilitée à recevoir des plaintes relatives à la violation des droits de l'enfant, à procéder à des enquêtes en ménageant la sensibilité des enfants et à traiter les plaintes dans de bonnes conditions d'efficacité*».

En 2015³, le Comité énonçait les mêmes préoccupations. Il prenait note de l'établissement d'un Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH), mais regrettait l'absence de cet Institution nationale des droits de l'homme, qui puisse contrôler l'application de la CDE et recevoir des plaintes en cas de violations des droits de l'enfant.

A ce jour, cette institution n'a toujours pas été créée.

Discussion

a) La motion Bulliard-Marbach ne fait rien d'autre que de rappeler à notre gouvernement ses obligations envers ses enfants, obligations notamment de mettre en œuvre la Convention et de rendre les droits reconnus aux enfants non seulement déclaratifs, mais justiciables. Obligations répétées déjà deux fois à la Suisse (2002 et 2015).

b) La motion n'invente pas un mécanisme exceptionnel, puisqu'elle prie le gouvernement de mettre en place une institution telle qu'elle existe dans de nombreux pays du monde et qui n'existe pas encore au niveau fédéral. Cette institution devrait respecter les exigences d'indépendance et d'accessibilité pour les enfants, tout en assurant les différents mandats de promotion des droits de l'enfant, d'investigation des cas particuliers de violation des droits de l'enfant, de rédaction de rapports et recommandations sur les droits de l'enfant, et d'études (également quantitatives) sur la situation des enfants dans notre pays (rôles classiques attribués aux INDH).

c) Pour les Etats à système fédéraliste comme la Suisse, ce rôle national centralisé est encore plus important, car beaucoup de questions demandent une réponse coordonnée à différents échelons. Les INDH facilitent alors la concertation et l'organisation de la coordination entre les niveaux concernés.

² CRC/C/15/Add.182,13 juin 2002, par. 16

³ CRC/C/CHE/CO/2-4, 26.02.2015, par.19

A noter également qu'une telle institution indépendante n'existe presque pas au niveau cantonal. Dans une étude de 2014⁴, les chercheurs ont conclu:

«Les cantons disposent d'une grande diversité d'institutions et de mécanismes qui collaborent à la mise en œuvre des droits de l'enfant. La plupart des cantons se sont ainsi dotés de structures pour coordonner la politique cantonale en matière de l'enfance et de la jeunesse. Par contre, peu de cantons ont créé des mécanismes ou structures indépendants de surveillance des droits de l'enfant. Dans seulement 5 cantons un-e médiateur-trice qui permet aux individus, y compris les mineurs, de porter des cas individuels à l'attention d'une instance indépendante a été mis-e en place. Ces instances semblent pour l'instant avoir donné peu de visibilité à la protection des droits de l'enfant, et pourraient renforcer leurs activités dans ce domaine».

d) La motion Bulliard-Marbach reprend également la recommandation du Réseau suisse des droits de l'enfant au Comité : *«Le Réseau suisse des droits de l'enfant recommande au Comité d'inviter la Suisse à instaurer une institution indépendante pour les droits humains conforme aux Principes de Paris fondée sur une base légale qui aurait un mandat formel dans le domaine de la CDE au sens de l'Observation générale no 2 du Comité des droits de l'enfant».*⁵

e) Dans sa réponse à la motion, le Conseil fédéral fait état des activités de l'OFAS qui joue le rôle de coordinateur de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, et d'une autre structure importante, déjà mentionnée dans le rapport suisse de 2013, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ), qui est chargée, à l'intention des autorités fédérales compétentes: *«(a) d'étudier la situation de la jeunesse en Suisse, (b) d'examiner les mesures susceptibles d'être prises et (c) de donner son avis, avant la publication des dispositions législatives importantes adoptées par la Confédération, sur les conséquences que ces dispositions comportent pour la jeunesse. La Commission peut faire des propositions de son propre chef».*

Il est cependant évident qu'aucune de ces deux entités ne joue le rôle d'INDH dédiée aux enfants, ni ne saurait se targuer d'indépendance.

f) Nous sommes confrontés à de nouvelles demandes de certains acteurs de la politique suisse d'appliquer le droit suisse plutôt que le droit international. Le fait d'instaurer une INDH donne un espace important au cadre normatif helvétique puisqu'il permet de régler à l'interne la plupart des situations de violation des droits de l'enfant. C'est un échelon supplémentaire offert à nos enfants de trouver une réponse à leurs besoins et à la reconnaissance de leurs droits dans leur pays.

⁴ Etude CSDH, *Etat des lieux des institutions et mécanismes exerçant une fonction de surveillance en matière des droits de l'enfant en Suisse*, K.Hanson, décembre 2013, p.29

⁵ The Child Rights Network Switzerland recommends that the Committee oblige Switzerland to establish a legally based independent human rights institution in the spirit of the Paris Principles which, in line with the General Comment No. 2 of the Committee on the Rights of the Child, has a clear mandate with respect to matters arising from the Convention. (Alternative Report, 2014, p.10)

Conclusion actuelle

Il n'existe toujours pas, au niveau fédéral, une structure indépendante chargée de surveiller l'application de la Convention à travers le traitement de plaintes individuelles, de travail de plaidoyer ou d'enquêtes. L'annonce faite par le gouvernement suisse d'envisager à l'avenir de mettre en place une institution nationale indépendante pour les droits humains, pourrait remédier à cette lacune. Certes! Mais il faudra absolument qu'elle considère les droits de l'enfant comme une matière différente des droits humains en général et qui mérite un traitement spécifique. On ne peut pas, une fois de plus, laisser les enfants de côté.

13 septembre 2016

Signature : Institut international des droits de l'enfant (IDE)

Michel Lachat, Vice-Président

Paola Riva Gapany, Directrice

Jean Zermatten, Fondateur

A titre individuel, Philip D. Jaffé, Directeur du CIDE, UNICEF