



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHHR)

Newsletter CSDH No 23 du 31 mars 2014
Domaine thématique Politique de l'enfance et de la jeunesse

Les recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies à l'égard de la Suisse

Quels défis généraux?

de Jean Zermatten, Nicole Hitz, Paola Riva Gapany

Résumé

- Le Comité a adressé 108 recommandations à la Suisse couvrant un vaste champ de thèmes, où la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) est encore lacunaire, voire inexistante.
- Dans les mesures générales, le besoin d'un organe de coordination au niveau national, d'une stratégie nationale ainsi que d'une institution chargée du monitoring de la CDE en Suisse a été soulevé par le Comité. Ces recommandations appellent la Suisse à renforcer les fondements de la mise en œuvre des recommandations du Comité onusien par ces piliers indispensables.
- Parmi les éléments généraux, en outre, des lacunes au niveau de la collecte de données ont également été pointées du doigt. Un système intégral de données en Suisse permettrait d'aborder la situation de tous les enfants en Suisse, et plus particulièrement celle d'enfants plus vulnérables, dans une perspective d'amélioration et d'harmonisation au niveau national.
- La compréhension de la notion «l'intérêt supérieur de l'enfant» devra encore être clarifiée en Suisse et son application renforcée aux niveaux législatif, politique et juridictionnel, selon le Comité.
- La ratification du troisième Protocole à la CDE prévoyant un mécanisme de communication pour les enfants devant le Comité des droits de l'enfant, qui est actuellement en cours de discussion en Suisse, permettrait de compléter ces piliers généraux.

De 2002 à 2015

Le 4 février 2015, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a adressé ses Observations finales à la Suisse, suite à l'examen des [2e, 3e et 4e rapports](#) combinés de notre pays sur

l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) ainsi que du [rapport initial suisse relatif au Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants \(OPSC\)](#). Le dernier examen de la Suisse par le Comité des droits de l'enfant ayant eu lieu en 2002, ce n'est que treize ans plus tard que la Suisse a présenté et expliqué la situation helvétique devant l'organe de contrôle. La formulation de ces observations représente l'aboutissement d'un processus initié avec la soumission des rapports mentionnés de la Suisse au Comité en juillet 2012 (pour la CDE) et en décembre 2011 (pour l'OPSC). En avril 2014, le [deuxième rapport des ONG](#) («shadow report»), déjà rédigé une première fois en [2009](#), a été envoyé dans une version réactualisée au Comité, qui s'est entretenu avec une délégation du [Réseau suisse des droits de l'enfant](#) et quelques autres ONG lors de la pré-session tenue en juin 2014. La Suisse a ensuite été invitée en automne dernier à répondre à une liste de questions pour fournir des informations complémentaires, ce à quoi la Suisse a donné suite ([CRC/C/CHE/Q/2-4/Add.1](#)). Durant le dialogue avec le Comité les 21 et 22 janvier dernier, la délégation étatique suisse a répondu aux questions des deux rapporteurs et des autres membres du Comité. Les différentes sources d'informations mentionnées, le dialogue et l'examen de la Suisse par le Comité ont abouti à des Observations finales. Celles-ci sont constituées d'une liste de recommandations qui énumèrent les thèmes que la Suisse devra traiter durant les cinq années à venir, soit jusqu'au prochain rapport dû par notre pays en 2020.

Quelques défis généraux permanents : Stratégie, coordination, monitoring et récolte de données

Une stratégie nationale

Dans ses considérations relatives à une stratégie nationale en faveur des enfants de Suisse, le Comité (obs. fin. par. 10) a certes relevé l'existence d'un document intitulé «Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse» (2008), qui a conduit à l'adoption de la «[Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ](#)» le 30 septembre 2011. Il relève cependant que ce document et cette loi sont loin de couvrir tous les domaines touchés par la Convention. Le Comité a bien vu, en effet, que cette loi porte avant tout sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes, c'est-à-dire sur l'animation des activités des enfants en milieu ouvert et des formes novatrices d'activités de jeunesse, comme par exemple la promotion de la Session des jeunes, pour une meilleure participation des enfants et des jeunes à la vie politique à l'échelon fédéral. L'aspect incitatif de l'aide aux cantons pour élaborer et organiser leurs politiques de l'enfance et de la jeunesse a été souligné, mais semble peu concret.

Comme le Comité, l'on doit se poser la question de savoir qui sont les bénéficiaires de cette loi puisque l'on parle des enfants et des jeunes. Si on se réfère à [l'art. 4 LEEJ](#), on parle d'enfants dès l'âge d'entrée à l'école infantile et de jeunes jusqu'à 25 ans (let. a), voire 30 ans (let. b). Ce n'est donc pas une loi typiquement créée pour les enfants au sens de la définition de [l'art. 1 CDE](#). De plus, tous les domaines de l'éducation, de la santé et de la migration, pour n'en citer que quelques-uns, ne sont pas traités dans cette loi.

Dès lors, le Comité recommande à la Suisse (obs. fin. par. 11) de développer et de mettre en place une stratégie nationale pour la réalisation de tous les principes et droits de l'enfant prévus

par la Convention, en consultation avec les enfants et la société civile. Une telle stratégie doit servir de cadre également aux plans et stratégies cantonaux.

La Suisse a jusqu'aujourd'hui toujours renoncé à l'élaboration d'une stratégie nationale ou d'un plan d'action national de vaste portée en faveur des enfants. L'argument est que de nombreuses stratégies existeraient déjà et qu'un plan national d'action ne serait pas souhaitable et difficile à réaliser dans un pays fédéraliste.

On voit bien que cette absence de stratégie globale et le développement de stratégies sectorielles ou cantonales, n'assurent en aucun cas la vision globale nécessaire à la mise en œuvre de la Convention et le respect de tous les droits de l'enfant.

Il est certain que cela constitue un exercice difficile. Si on veut qu'une telle stratégie nationale soit efficace, il faut en effet qu'elle soit en prise directe avec la situation de tous les enfants et avec tous les droits consacrés par la Convention. Il nous paraît cependant prometteur de souligner que certaines initiatives ont abouti pour mettre en place des stratégies de portée nationale, comme le programme national «Jeunes et violence», où la Confédération, les cantons, et les communes ont créé une base pour une prévention de la violence en Suisse. Ou encore le programme national «Jeunes et médias», dont l'objectif principal est de promouvoir auprès des enfants et des adolescent-e-s une utilisation sûre, adaptée à l'âge et responsable des médias numériques. Ces exemples devraient inciter la Suisse à répondre aux demandes du Comité.

Absence d'organisme de coordination globale et intersectorielle

Le défi pour un Etat fédéral comme la Suisse est évidemment la coordination des actions et des interventions. Cette question avait été un des points les plus saillants des recommandations du Comité pour la Suisse en 2002 (obs. fin. paras 11 et 12). Elle est reprise pratiquement dans les mêmes termes en 2015 par le Comité, qui note l'absence d'une coordination globale de l'intervention de l'Etat dans les différents domaines des droits de l'enfant et qui est préoccupé par les disparités en matière d'application de la Convention dans les différents cantons.

Il faut dire que depuis 2002, la situation n'a pas beaucoup évolué, mis à part la question de l'harmonisation des allocations familiales et l'établissement du dispositif Harmos en matière d'éducation, où une relative coordination est effectuée entre les cantons qui y ont adhéré. D'une manière générale, les compétences cantonales constituent un rempart efficace à toute volonté de coordination et il est clair que les différences au niveau de l'accès aux services (par exemple pour les mineur-e-s non accompagné-e-s, ou pour l'inclusion scolaire des enfants en situations de handicap), font apparaître des inégalités de traitement proches de la discrimination.

Pourtant, selon l'interprétation du Comité des mesures d'application générales ([Observation Générale no 5, para 27](#)), la Convention impose l'obligation à l'Etat suisse de mettre en place une coordination intersectorielle réelle et non seulement déclarée. Cette coordination doit s'effectuer au niveau horizontal entre tous les Départements fédéraux concernés et le Comité ne voit pas comment cette coordination est faite. Au niveau fédéral, il y a l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), avec son Secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse, qui joue le rôle de coordinateur de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant. Une autre

structure importante, également mentionnée dans le rapport suisse de 2013, est la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse ([CFEJ](#)). Composée de 20 expert-e-s de la Politique de l'enfance et de la jeunesse d'horizons professionnels divers, elle est chargée d'étudier la situation de la jeunesse en Suisse et d'examiner les mesures susceptibles d'être prises, ceci à l'intention des autorités fédérales compétentes, Elle donne également son avis avant la publication des dispositions législatives importantes adoptées par la Confédération, notamment sur les conséquences que ces dispositions impliquent pour la jeunesse. La Commission peut également faire des propositions de son propre chef. Ni l'OFAS ni la CFEJ ne jouent cependant le rôle d'organisme de coordination globale tel qu'exigé par le Comité.

La coordination verticale entre la Confédération, les cantons et les communes devrait également être mise en place, d'après le Comité. S'il existe des ententes intercantionales et des Conférences dans différentes matières (comme par exemple la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales-CDAS), il n'existe pas de coordination globale. Cette dernière devrait impliquer aussi la coordination entre les pouvoirs publics à tous les niveaux et la société civile, en y associant les enfants ou les groupes qui représentent les enfants.

Dès lors, au par. 13 de ses observations finales de 2015, le Comité recommande une nouvelle fois à la Suisse d'établir un organisme de coordination pour l'application de la Convention, qui puisse mettre en place la stratégie nationale que le Comité appelle de ses vœux. Il recommande également que cet organisme dispose d'assez d'autorité, de pouvoir et de ressources (humaines, techniques et financières) pour coordonner toutes les actions menées au niveau fédéral, cantonal et communal. Et que la société civile et les enfants soient associés à l'intervention de cet organisme.

On peut s'étonner du fait que treize ans plus tard, la situation ait si peu changé et que l'on se retrouve en face d'une critique identique.

Une institution chargée du monitoring

Le Comité des droits de l'enfant considère que la mise en place des institutions indépendantes des droits de l'homme (INDH), y compris les institutions spécialement dédiées à la défense et à la promotion des droits de l'enfant, entre dans le champ de l'engagement pris par les États parties lors de la ratification de la CDE (voir [l'Observation Générale No 2 de 2002](#) du Comité des droits de l'enfant). Suite à l'examen du premier rapport de la Suisse concernant la mise en œuvre de la Convention en 2002, le Comité s'était 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 donc 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». A ce jour, cette institution n'a toujours pas vu le jour.

En 2015, on peut reprendre à peu près dans les mêmes termes les préoccupations du Comité au par. 18 de ses observations finales. La création du Centre suisse de compétences en droits humains (le CSDH) y est relevée, mais aussi l'absence d'une Institution nationale des droits humains, habilitée à contrôler l'application de la CDE et à recevoir des plaintes en cas de violations des droits de l'enfant.

Dans la suite de la décision du Conseil fédéral prévue cet été sur l'avenir du CSDH, la question d'un mécanisme national indépendant pour la mise en œuvre des recommandations du Comité des droits de l'enfant devrait être abordée. Pour une réflexion au sujet d'une surveillance indépendante des droits de l'enfant en Suisse, voir l'article de la newsletter du CSDH du 16 décembre 2014: [Vers une surveillance indépendante des droits de l'enfant en Suisse](#).

Un système intégral de collecte de données

Le Comité a en outre relevé que, malgré l'existence de différents systèmes de récolte de données, il n'existe pas de système complet de récolte de données en Suisse. Concernant la situation d'enfants vulnérables et marginalisés, il n'y a notamment pas de données indépendantes à disposition. Dans sa recommandation (obs. fin. par. 17), le Comité a ainsi fortement insisté pour que la Suisse améliore rapidement son système de récolte de données en indiquant les facteurs/indicateurs selon lesquels les informations devraient être ventilées. Ces données devraient, à l'avenir, pouvoir être utilisées dans les décisions politiques, les programmes et les projets et ainsi contribuer à une mise en œuvre efficace de la Convention.

Le Comité a réitéré ainsi la recommandation de 2002 (obs. fin. par. 18). Il s'avère que, mis à part le besoin de disposer d'un système de données général au niveau national, la récolte de données sur la mise en œuvre de la CDE serait particulièrement bienvenue en ce qui concerne la situation de certains groupes vulnérables, comme les mineur-e-s non accompagné-e-s et les sans-papiers. Mais également pour la catégorie d'enfants touchés par l'OPSC (prostitution, vente et pornographie) (obs. fin. OPSC par. 8). Dans ce contexte, le nombre de poursuites pénales et de jugements devrait pouvoir être saisi.

La collecte de données fiables constitue en effet une mesure préalable à la protection de tous les enfants en Suisse, indépendamment de leur origine et statut (voir aussi [Etude de mise en œuvre des droits humains en Suisse – Politique de l'enfance et de la jeunesse, Ch. Mineur-e-s non accompagné-e-s](#)). La divergence de traitement subie par les enfants issus de groupes vulnérables est particulièrement grande entre les cantons. Une documentation par des données objectives permettrait d'aborder leur situation ainsi que la situation de tous les enfants en Suisse, ceci dans une perspective d'amélioration et d'harmonisation au niveau national.

La notion de l'intérêt supérieur de l'enfant et sa mise en œuvre en Suisse

Au par. 26 des observations finales de 2015, le Comité revient sur une confusion qu'entretient la Suisse avec [l'art. 3 par. 1 de la Convention](#), à savoir de confondre le «bien de l'enfant» (Kindeswohl ou well-being) avec l'intérêt supérieur de l'enfant (übergeordnetes/vorrangiges Kindesinteresse / best interest of the child). Comme cela a déjà été expliqué, notamment dans [l'Observation générale du Comité no 14](#), l'intérêt supérieur de l'enfant est avant tout un droit subjectif, à savoir

le droit de chaque enfant de voir son intérêt être évalué dès qu'une décision est prise à son en-droit et de voir son intérêt être pris en compte de manière sérieuse, notamment lorsque plusieurs intérêts sont en compétition, de manière à trouver la meilleure solution pour lui. Si l'enfant ne peut pas revendiquer la notion abstraite d'un «intérêt supérieur», il peut par contre exiger que toutes les décisions qui le concernent soient examinées à l'aune de ce principe (voir aussi l'article du CSDH du 18 septembre 2013: [L'Observation générale no 14 du Comité des droits de l'enfant. Quelques implications importantes pour la Suisse](#)). C'est en plus une étape de la procédure que le législateur doit prévoir dans les démarches qui précèdent une décision. C'est également un principe d'interprétation de la Convention et de ses protocoles.

Le bien de l'enfant est un concept idéal qui fixe un but à atteindre. On ne critique pas le fait de vouloir atteindre cet idéal, mais l'on déplore que le moyen pour l'atteindre (le droit à voir son intérêt supérieur être systématiquement évalué dans toutes les décisions, y compris législatives) ne soit pas inscrit dans tous les textes législatifs (non seulement dans le droit civil ou pénal, mais aussi dans tous les instruments normatifs du droit administratif et des procédures législatives). C'est d'ailleurs ce qu'a retenu le Comité en indiquant que le terme «bien de l'enfant» avait une signification et une application différentes de l'intérêt supérieur de l'enfant tel que stipulé dans la CDE et que ce droit n'avait pas été explicitement incorporé ni systématiquement appliqué dans les législations fédérale et cantonale, dans les décisions judiciaires et administratives, voire dans les politiques et programmes consacrés aux enfants (obs. fin. par. 26). Dès lors, le Comité a recommandé à la Suisse de combler cette lacune. Il a surtout encouragé notre pays à développer des procédures et des critères qui puissent servir à tous les décideurs et décideuses au moment où ils/elles doivent évaluer les situations des enfants et prendre des décisions qui respectent leurs intérêts (obs. fin. par. 27).

La nécessité de respecter le droit prévu à [l'art. 3 par. 1 CDE](#) touche tous les domaines où l'enfant est présent et peut donc faire l'objet d'une décision, y compris lorsque l'on légifère. Il est certain que la Suisse est bien loin d'avoir intégré ce principe dans toute sa législation, ses pratiques et la jurisprudence de ses nombreuses instances judiciaires et administratives. A la lecture de ce qui précède, il semble y avoir un intérêt à ce que la Suisse adopte le principe de l'art 3 al. 1 de la CDE (le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale), à la place du concept juridique indéterminé de «bien de l'enfant». En ce qui concerne le Tribunal fédéral, il utilise dans ses références à [l'art. 3 al. 1 CDE](#) en français la terminologie de l'intérêt (supérieur) de l'enfant, mais se réfère en allemand au «Kindeswohl» (bien de l'enfant). Le Tribunal fédéral semble par ailleurs considérer [l'art. 3 al. 1](#) en tant que self-executing, étant donné qu'il admet dans sa pratique constante qu'on s'y réfère (voir notamment ATF 130 III 530). Il serait vraiment utile que le Tribunal fédéral reconnaisse le caractère self-executing de cette norme de manière explicite, tel qu'il l'a fait pour d'autres articles de la Convention, notamment [l'art. 12](#). De plus, il serait particulièrement important que le Tribunal fédéral applique cette norme avec moins de retenue et accorde à ce principe fondamental l'importance que le Comité prévoit dans son Observation générale n. 14.

Une clarification sur la question de terminologie soulevée par le Comité concernant la différence entre le principe de l'intérêt supérieur et le bien de l'enfant devrait également avoir lieu.

Un renforcement supplémentaire des droits de l'enfant par la ratification de l'OPIC

Le Comité a demandé à la Suisse de ratifier le troisième Protocole facultatif sur les communications individuelles (OPIC), afin de renforcer la reconnaissance et l'application des droits de l'enfant (obs. fin. par. 72).

Cet objet est à l'agenda politique de la Suisse et plusieurs démarches ont été effectuées pour sensibiliser les autorités législatives, judiciaires et administratives à ce nouvel instrument, comme l'organisation par le CSDH d'une journée d'étude le 10 octobre 2013 et la publication d'un [rapport](#) sur cette journée le 20 janvier 2014.

Pour le moment, la Suisse n'a ni signé, ni ratifié ce troisième Protocole facultatif. Après le Conseil national en 2013, le Conseil des Etats a également validé, lors de session de printemps 2014, une motion (Motion Amherd [12.3623](#), du 15 juin 2012) demandant la ratification par la Suisse du troisième Protocole facultatif à la Convention. Le Conseil fédéral a ouvert le 25 mars 2015 la procédure de consultation par rapport à l'adhésion de la Suisse à l'OPIC. Le protocole est entré en vigueur le 14 avril 2014 et est actuellement ratifié par 14 Etats (état du 31 janvier 2015).

La ratification de ce protocole et la mise en place de ce mécanisme forment des étapes indispensables pour la mise en œuvre de la CDE en Suisse.

Conclusion

Les recommandations générales qui ont été traitées dans ces articles constituent des piliers principaux et nécessaires pour la mise en œuvre de toutes les recommandations émises par le Comité. Dans le plan de follow-up des recommandations de la Confédération, ces thématiques devraient occuper, si ce n'est pas le devant de la scène, au moins une place importante à côté des recommandations thématiques spécifiques.

Documentation

- [Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Switzerland \(CRC/C/CHE/CO/2-4\)](#) (pdf, 18 p.)
- [Concluding observations on the report submitted by Switzerland under article 12, para. 1, of the OPSC \(CRC/C/OPSC/CHE/CO/1\)](#)
- [Deuxième, troisième et quatrième rapports du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant](#)
- [Deuxième et troisième rapport des ONG au Comité des droits de l'enfant](#)
- [Réponses aux listes de questions du Comité \(CRC/C/CHE/Q/2-4/Add.1\)](#)
- [Site du Réseau suisse des droits de l'enfant avec des informations sur les rapports suisses](#)
- [Site humanrights.ch avec informations concernant les rapports suisses](#)

Contact

- info@childsrigh.org

Comment citer cet article

Jean Zermatten: Les recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies à l'égard de la Suisse.

Newsletter CSDH No 23 du 31 mars 2015

http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/150331_recommandations_enfants_suisse.pdf