



Bilan 2018 de la mise en œuvre des Concluding Observations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU : Recommandations structurelles

Le 26 février 2015, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a publié ses recommandations (Concluding Observations) pour une meilleure mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant (CDE) en Suisse. Ces recommandations sont le fruit du [processus de présentation du rapport de la Suisse à l'attention du Comité des droits de l'enfant](#) 2012-2015. Le 20 novembre 2015, le Réseau suisse des droits de l'enfant a rendu public son [positionnement](#) par rapport à ces recommandations. Il en a profité pour expliciter la portée concrète de ces recommandations et les prochaines étapes à franchir dans leur mise en œuvre, autant de la part de la Confédération que des cantons et du Parlement. A l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant, nous faisons chaque année le bilan de ce qui s'est passé depuis.¹

Au centre de l'attention se trouvent les structures et les fondements dont dispose la Suisse pour mettre en œuvre la CDE:

1. Prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant dans les activités de l'Etat en Suisse
2. Mettre en œuvre une politique et une stratégie coordonnées en matière de droits de l'enfant
3. Mettre en place un relevé des données harmonisé avec la Convention des droits de l'enfant
4. Engager une institution nationale indépendante des droits humains et étudier la mise en place d'une ou de plusieurs instances indépendantes consacrées à l'examen des plaintes en matière de droits de l'enfant

¹ Les développements positifs sont accompagnés d'un „+“ et les négatifs d'un „-“.



1. Prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant dans les activités de l'Etat en Suisse (recommandations 9 et 27)

- + Une évolution positive à relever concerne la modification du droit régissant la protection de l'enfant en droit civil, adoptée par le Parlement le 15 décembre 2017. Cette modification a conduit à une uniformisation entre les cantons, au niveau des obligations et des droits d'informer dans les cas de soupçon d'atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant, ce qui contribue à une meilleure protection des enfants.
- + La nouvelle loi sur l'adoption, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, ainsi que le nouveau droit en matière d'autorité parentale, sont aussi des exemples de législations qui mettent l'intérêt supérieur de l'enfant au centre des préoccupations (bien que le nouveau droit en matière d'autorité parentale soit entré en vigueur en 2014, c'est à dire avant la publication des recommandations).
Dans le domaine de l'autorité parentale, un [arrêt du Tribunal fédéral rendu le 29 juin 2017](#)², exprime clairement que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être déterminant lors de l'attribution de l'autorité parentale.
- Au niveau de la mise en pratique, cependant, les directives et recommandations font toujours défaut en ce qui concerne la prise en considération des opinions, des besoins et des déclarations des enfants, en particulier chez les plus petits. Les organisations actives sur le terrain estiment que cette nouvelle disposition accroît la pression exercée sur les enfants qui veulent répondre aux attentes de leurs deux parents. Souvent, les opinions, les besoins et les déclarations des enfants ne sont pas suffisamment pris au sérieux.
- + Dans le cas d'une adolescente, le Tribunal fédéral a rendu, le 10 juillet 2018, une décision³ allant dans le sens du respect de la volonté de l'enfant lors de la détermination du lieu de résidence. Pour définir où résiderait la jeune fille, le tribunal a accordé au souhait exprimé par la fille, capable de discernement, plus d'importance qu'au droit du père de déterminer le lieu de résidence. Il reconnaît ainsi que l'opinion de l'enfant constitue une part importante de l'intérêt supérieur de l'enfant.
Il s'agit d'une évolution positive de la jurisprudence. En 2015 encore, le Tribunal avait estimé, dans son très controversé [arrêt du 17 décembre 2015](#)⁴, que la représentation de l'enfant, dans le contexte d'une procédure matrimoniale, devait avant tout servir à établir l'intérêt objectif de l'enfant et non son souhait subjectif. Il s'agit là d'une dégradation de l'enfant au statut d'objet et d'un manque de reconnaissance du souhait de l'enfant dans la détermination de son intérêt.

² Décision 5A_346/2016 du 29.06.2017.

³ Décision 5A_463/2017 du 10 juillet 2018.

⁴ Décision 5A_52/2015 du 17 décembre 2015. La revue spécialisée „plaidoyer“ a élu la décision en question "arrêt 2016 le plus désolant": Schmid, G.A., Concours 2016 des arrêts les plus désolants: plaidoyer, 01/2017.



Les exemples mentionnés montrent qu'il est nécessaire de disposer de moyens d'aide standardisés et de recommandations permettant de mieux prendre en considération l'opinion, les besoins et les déclarations des enfants dans des procédures judiciaires et administratives. Les [Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants \(2010\)](#) définissent de tels standards. Il relève de la responsabilité de la Confédération et des cantons d'élaborer, sur cette base, des lignes directrices et des recommandations standardisées et de faire connaître celles-ci aux autorités et aux tribunaux.

2. Mettre en œuvre une politique et une stratégie coordonnées en matière de droits de l'enfant (recommandations 11, 13, 15, 25 et 77)

- Il n'existe pas, en Suisse, de mandat politique au niveau de la Confédération pour une politique et une stratégie en matière de droits de l'enfant. Une base légale serait nécessaire pour cela. En 2016, le Parlement suisse a rejeté deux interventions allant dans le sens d'une meilleure coordination de la politique de l'enfance et de la jeunesse ([07.402](#) "Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle" et [15.423](#) "Soutenir les enfants et les jeunes").
- + En mai 2016, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a adopté des [Recommandations pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons](#). Un premier pas a ainsi été fait vers une meilleure coordination de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Ces recommandations n'ont cependant pas un caractère contraignant.
- La CDAS s'est par contre opposée à l'élaboration d'une stratégie nationale des droits de l'enfant lors de son assemblée générale de mai 2017.
- + Au niveau de la Confédération, sous la direction de l'Office fédéral des assurances sociales, une "communauté de travail Convention des droits de l'enfant" a été engagée début 2017. Celle-ci se compose des organismes fédéraux et conférences intercantionales concernés par les recommandations du Comité des droits de l'enfant. La communauté de travail a défini des priorités parmi les recommandations, dans le but d'élaborer un paquet de mesures pour leur mise en œuvre au niveau fédéral. Il est prévu que ce paquet de mesures soit soumis au Conseil fédéral pour adoption en décembre 2018.
- Toutefois, la "communauté de travail Convention des droits de l'enfant" a une existence limitée dans le temps. La coordination, pourtant importante, entre les organes fédéraux et entre la Confédération et les cantons ne dispose donc pas d'un caractère contraignant et ne s'appuie pas sur une garantie institutionnelle.



- + Au niveau intercantonal, la coordination de la mise en œuvre des recommandations du Comité des droits de l'enfant relève de la compétence de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)⁵. La CDAS prévoit de créer, dans le courant de l'année 2019, un manuel pour la mise en œuvre des recommandations par les cantons. Elle prévoit également de favoriser les échanges entre les acteurs spécialisés.

Le Réseau suisse des droits de l'enfant salue l'effort entrepris par l'Office fédéral des assurances sociales pour assumer, à travers la création d'une communauté de travail interdépartementale, sa tâche d'organisme de coordination pour la mise en œuvre des recommandations du Comité des droits de l'enfant. Il salue également l'intégration de divers organismes cantonaux concernés.

Le Réseau suisse des droits de l'enfant demande que les mesures prévues dans le paquet du Conseil fédéral et au niveau intercantonal, soient mises en œuvre dans les meilleurs délais et accompagnées par des experts-es issus-es du monde scientifique et de la société civile.

3. Mettre en place un relevé des données harmonisé avec la Convention des droits de l'enfant (recommandation 17)

- En Suisse, la réalisation, en continu, de rapports sur la situation de vie des enfants fait défaut, surtout en ce qui concerne la situation d'enfants particulièrement vulnérables. Bien que des progrès soient observables dans certains domaines, un monitoring systématique n'existe toujours pas.
- + Grâce à la plateforme en ligne Casadata.ch, des données sur le placement en établissement d'éducation et le placement familial sont rassemblées pour la première fois à l'échelle suisse. Le projet a été mis en place sous l'égide de l'Office fédéral de la justice. La plateforme offre des informations sur l'hébergement d'enfants et de jeunes en foyers ou en familles d'accueil et vise à rassembler des connaissances en provenance de la politique, de l'administration, de la recherche et du terrain. Il incombe, pour cela, aux cantons de saisir les données concernant les institutions sur leur territoire. Toutefois, on constate actuellement de grandes divergences d'un canton à l'autre en ce qui concerne la saisie des données et l'approche systématique. Un défi majeur reste donc encore à relever pour parvenir à une collecte complète et systématique des données.

⁵ Conformément à une décision de la Conférence des secrétaires des conférences intercantionales (CoseCo), la responsabilité de la mise en œuvre dans les cantons, de la Convention des droits de l'enfant et des recommandations du Comité des droits de l'enfant incombe à la CDAS : [site web CDAS](http://site.web.CDAS) (état 26.07.18).



- + Dans le domaine de la protection des enfants, la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) publie des données sur les mesures de protection des enfants en droit civil. Il manque cependant, dans cette statistique de la COPMA, des informations centrales, qui seraient nécessaires pour développer des mesures ciblées de prévention. Parmi les faits importants pour lesquels on manque de données, on compte les causes des atteintes aux intérêts des enfants, les situations familiales ou sur le genre des enfants.
- + Les résultats du troisième cycle de [l'étude Optimus d'UBS "Mauvais traitements envers les enfants en Suisse. Formes, assistance, implications pour la pratique et le politique"](#) offrent pour la première fois des informations de fond sur les formes de mauvais traitements et sur l'enregistrement des cas par les autorités. L'étude, publiée en 2018, révèle en outre les disparités entre régions, en ce qui concerne la récolte de données sur les mauvais traitements envers les enfants.
- Selon un rapport de la Commission de gestion du Conseil national (CDG-N), publié en juin 2018, d'importantes lacunes existent dans le domaine de la récolte d'informations sur la détention administrative de mineurs : aucune déclaration fiable ne peut ainsi être faite sur le nombre d'enfants de moins de 15 ans qui auraient été mis en détention avec leur famille pour des motifs liés au droit des étrangers dans les cantons⁶. Dans sa réaction au rapport de la CDG-N, le Conseil fédéral confirme que les mineurs de moins de 15 ans, même accompagnés de leur famille, ne peuvent pas être mis en détention administrative. Il a annoncé que le Secrétariat d'Etat aux migrations chargerait les cantons de mettre à disposition des hébergements alternatifs aux familles concernées par les renvois, comme prévu par la loi sur les étrangers. Au regard de ce rapport critique, les cantons de Berne et Zürich ont changé leurs pratiques et renoncent dorénavant aux renvois d'enfants de moins de 15 ans.
- Très peu d'informations sont collectées au sujet du groupe d'âge des 0 à 13 ans. L'Office fédéral des statistiques n'enquête pas directement auprès des enfants. La plupart des informations proviennent de statistiques basées sur des registres portant sur la démographie ou l'éducation. Pour la grande majorité des thématiques pertinentes en termes de mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant, l'état des données disponibles auprès de l'Office fédéral des statistiques ne permet pas de tirer des conclusions.

Le Réseau suisse des droits de l'enfant salue le travail effectué pour réunir les informations existantes auprès des cantons dans les domaines de la protection des enfants et du placement. D'autres exemples dans les domaines de la protection des enfants et de la détention administrative, montrent cependant que sur des sujets pourtant très sensibles, les données disponibles sont encore insuffisantes. L'élaboration continue de rapports est rendue complexe, car certaines informations clés ne sont pas disponibles, soit parce qu'elles ne sont pas relevées au niveau de l'ensemble de la Suisse, soit parce qu'elles sont enregistrées de différentes manières par les cantons. Il incombe à la Confédération et aux cantons

⁶ Commission de gestion du Conseil national (2018): [Détention administrative de requérants d'asile](#), publié le 26 juin 2018.



d'uniformiser la récolte de données, en particulier sur la situation des enfants particulièrement vulnérables et de transférer ces données dans un monitoring continu et systématique.

Par ailleurs, le Réseau suisse des droits de l'enfant maintient sa demande pour une récolte d'informations supplémentaires sur la situation des enfants de moins de 14 ans. Le Parlement doit créer une base légale et mettre suffisamment de moyens à disposition afin que l'Office fédéral des statistiques puisse développer ses enquêtes de manière adéquate auprès des enfants de moins de 14 ans.

4. Engager une institution nationale indépendante des droits humains et une ou plusieurs instances indépendantes consacrées à l'examen des plaintes en matière de droits de l'enfant (recommandation 19)

- + En juin 2016, le Conseil fédéral a décidé de mettre en place une institution nationale des droits de l'homme (INDH)⁷. Cette décision allait dans le sens des recommandations exprimées depuis de nombreuses années par diverses organisations internationales et acteurs de la société civile. En juin 2017, l'avant-projet d'une base légale était mis en consultation (loi pour le soutien d'une institution nationale des droits de l'homme INDH).⁸ Celle-ci s'est terminée fin octobre 2017.
- Bien que l'avant-projet de loi et le message du Conseil fédéral étaient prévus pour l'été 2018, le projet reste pendant. D'après des informations véhiculées par les médias, le projet de loi aurait été renvoyé à l'administration par le Conseiller fédéral Ignazio Cassis. Le Département de l'extérieur souhaiterait raccorder le projet à une loi existante, ceci afin d'éviter le débat au Parlement.⁹
- Cette manière de procéder représenterait une contradiction problématique par rapport à la déclaration d'intention du Conseil fédéral, selon laquelle la solution en Suisse doit correspondre aux "[Principes de Paris](#)" des Nations Unies¹⁰. Selon la définition donnée par ces principes, une base légale fait partie des conditions minimales pour une INDH¹¹.

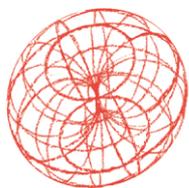
⁷ Communiqué du Conseil fédéral (2016) : [Le Conseil fédéral décide la mise en place d'une institution nationale des droits de l'homme en Suisse](#), en ligne (état 29.06.2016).

⁸ Communiqué du Conseil fédéral (2017) : [Mise en consultation de l'avant-projet de loi pour le soutien d'une institution nationale des droits de l'homme](#), en ligne (état 18.06.2017).

⁹ NZZ (2018): [Cassis steht bei neuem Menschenrechtszentrum auf die Bremse](#), en ligne (état: 14.9.2018).

¹⁰ Humanrights.ch (2018) : [Ignazio Cassis renvoie dans les limbes le projet d'Institution nationale pour les droits humains](#), en ligne (état 24.10.2018).

¹¹ Les "Principes de Paris" ont été adoptés en 1993 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il s'agit des principes de base pour la mise en place d'institutions nationales des droits humains. Ces institutions doivent s'appuyer sur un fondement juridique, être indépendantes, bénéficier d'un mandat complet et d'un financement suffisant, se composer d'une pluralité d'acteurs et, de manière optionnelle, avoir la compétence de recevoir des plaintes individuelles.

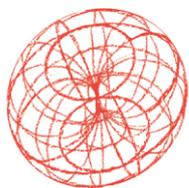


- Conformément à l'avant-projet de loi mis en consultation, l'institution des droits de l'homme, tout comme le [projet pilote d'un Centre Suisse de compétence pour les droits humains](#), doit être rattaché à une université. Avec ce rattachement universitaire, l'institution court cependant le risque d'être limitée dans son indépendance. Sur ce plan là aussi, l'institution suisse des droits de l'homme ne correspondrait pas de manière complète au cadre fixé par les Principes de Paris pour les institutions nationales des droits humains. En outre, les moyens prévus pour l'institution, à savoir 1 million CHF, sont calculés de manière très serrée en comparaison européenne.
- Enfin, l'avant-projet de loi ne saisit pas l'opportunité de toucher aussi le niveau individuel de la protection des droits humains. En effet, la protection des droits des enfants et de tous les humains n'est opérante que lorsque les enfants et les adultes ont accès à des moyens efficaces de plainte et de recours. Une institution des droits humains a un rôle important à jouer lorsqu'il s'agit de promouvoir l'accès à la justice. Elle dispose des compétences spécialisées et du réseau institutionnel nécessaire pour évaluer quelles seraient les mesures qui s'imposent et quelles formes de mise en œuvre seraient adaptées dans le cas de la Suisse, afin que les obstacles soient écartés sur le chemin de l'accès à la justice.

Le Réseau suisse des droits de l'enfant est préoccupé par le point mort auquel se trouve la mise en place d'une institution nationale des droits humains. Si les décisions de juin 2016 pour la création d'une telle institution étaient revues, cela correspondrait à un retour en arrière drastique de la politique des droits de l'enfant et des droits humains en Suisse. Le Réseau suisse des droits de l'enfant maintient sa demande pour un ancrage explicite de l'indépendance d'une telle institution dans la loi. Les droits de l'enfant devraient constituer une partie du champ d'action de la future institution, ce qui devrait être spécifié clairement dans le message. Parmi la liste des tâches, devront aussi figurer le monitoring de la situation en matière de droits humains et de droits de l'enfant en Suisse, ainsi que les mesures pour favoriser l'accès à la justice.

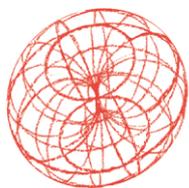
- + Le 24 avril 2017, la Suisse a adhéré [au 3^{ème} protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant](#)¹². Le protocole facultatif permet aux enfants ou à leurs représentants-es de s'adresser directement au Comité des droits de l'enfant s'ils-elles se sentent lésés dans leurs droits. Le protocole est entré en vigueur en Suisse le 27 juillet 2017.
- Plus d'un an après son entrée en vigueur, le 3^{ème} protocole facultatif est encore trop peu connu des enfants, des professionnels et du grand public. La procédure de présentation de communications ne peut déployer ses effets que si les enfants et leurs représentants-es sont bien informés sur les possibilités et les procédures de plainte.

¹² Communiqué du Conseil fédéral (2018): [Adhésion de la Suisse au troisième protocole facultatif à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant](#).



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

Le Réseau suisse des droits de l'enfant maintient sa demande pour que la Confédération et les cantons s'efforcent de mieux faire connaître le 3^e protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant auprès de la population et en particulier des enfants. Ils doivent en outre garantir la possibilité de traiter les plaintes pour atteintes aux droits de l'enfant à un niveau accessible et par des voies internes à l'Etat en priorité.



Le Réseau suisse des droits de l'enfant ...

1. ...met en réseau les différents acteurs dans le domaine des droits de l'enfant.

Le réseau met en lien ses membres entre eux et avec d'autres personnes spécialisées et intéressées, favorisant ainsi un enrichissement mutuel. Il entretient également les échanges avec les instances étatiques concernées, les conférences cantonales et d'autres acteurs étatiques ou non-étatiques. Le Réseau suisse des droits de l'enfant assume aussi le rôle de contact et de partenaire vis à vis du Comité des droits de l'enfant et d'autres organes internationaux en ce qui concerne l'élaboration des rapports sur la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant en Suisse.

2. ...assure un monitoring sur la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant et des observations finales.

Le Réseau observe et documente en continu les développements relatifs aux droits de l'enfant dans les domaines de la politique fédérale, de la législation nationale et de la juridiction du Tribunal fédéral ainsi que de sujets particulièrement pertinents au niveau des cantons.

3. ... informe et sensibilise régulièrement autour de la mise en œuvre des droits de l'enfant en Suisse.

Le Réseau publie des informations en lien avec les droits de l'enfant sur son site internet, dans sa newsletter et à travers des contributions au sein d'organismes spécialisés, lors de conférences thématiques ou à d'autres formes d'événements. Il prend position par écrit lors de procédures de consultation, en publiant des communiqués de presse et en présentant périodiquement des rapports.

4. ... est le représentant central pour la présentation des rapports des ONG au Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant.

Sur la base de son monitoring et de la consultation de ses organisations membres et d'autres ONG concernées, le Réseau élabore le rapport des ONG à l'attention du Comité des droits de l'enfant et prend part à l'ensemble du processus d'audition.

Le Réseau suisse des droits de l'enfant compte plus de 50 membres (novembre 2018):

ATD Vierte Welt | a:primo | AvenirSocial | Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not | CURAVIVA Suisse, domaine enfants et adolescents avec besoins particuliers | Association faitière pour l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert | Défense des Enfants International Section Suisse | Enfants du Monde | Geneva Infant Feeding Association (IBFAN-GIFA) | Humanrights.ch | Institut International des Droits de l'enfant | Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfe (FICE) | Integras, Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée | Jacobs Foundation | Juris Conseil Junior | Kinderanwaltschaft Schweiz | Kinderlobby Schweiz | Kindernothilfe Schweiz | Kind & Spital Schweizerischer Verein für die Rechte von Kindern und Jugendlichen im Gesundheitswesen | Kinderkrebshilfe Schweiz | Kinderrechte Ostschweiz | Limita, Fachstelle zur Prävention sexueller Ausbeutung | MADEP-ACE Romand | Marie Meierhofer Institut für das Kind | Netzwerk Bildung und Familie | Mouvement scout de Suisse | Ombudsstelle Kinderrechte | One Laptop per Child Switzerland (OLPC) | PACH, Enfants placés et adoptés Suisse | Pro Juventute | Pro Kinderrechte Schweiz | Save the Children Schweiz/Suisse/Svizzera | Schlupfhuus Zürich | Kovive Vacances pour enfants défavorisés | Conseil suisse des activités de jeunesse | Swiss Society of Paediatrics | Service Social International | Syndicat des services publics | Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände | SOS Missing Children Switzerland | Stiftung Kinderdorf Pestalozzi | Fondation Protection de l'enfance Suisse | Fondation Pro UKBB | Terre des hommes – aide à l'enfance | terre des hommes Suisse | Transgender Network Switzerland | Verband Heilpädagogischer Dienste Schweiz | Association Espoir | Association Cerebral Schweiz | Zwischengeschlecht.org