

ISDH, Avenue Beauregard 1, 1700 Fribourg

Office fédéral des assurances sociales OFAS  
Département fédéral de l'intérieur DFI  
3000 Berne

Fribourg, 29 avril 2024

## Réponse à la procédure de consultation concernant la modification de l'ordonnance sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (OEEJ) en application de la motion Noser 19.3633

Madame la conseillère fédérale,  
Mesdames,  
Messieurs,

L'Institution suisse des droits humains (ISDH) est reconnaissante de la possibilité qui lui a été donnée de prendre position sur la modification de l'ordonnance sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (OEEJ) visant la mise en œuvre la motion Noser 19.3633 *Créer un bureau de médiation pour les droits de l'enfant*.

L'ISDH n'a pas participé à la conception du projet d'organisation nationale pour les droits de l'enfant, objet de la présente consultation, car elle n'a commencé à travailler sur des dossiers précis, et donc à rédiger la présente prise de position, que le 1<sup>er</sup> février 2024, date à laquelle son directeur a pris ses fonctions. Elle prend part à cette procédure de consultation en particulier parce qu'elle est mentionnée explicitement dans le rapport explicatif relatif à ladite procédure.

### a) Mise en œuvre de la motion Noser 19.3633

L'ISDH se félicite que le Conseil fédéral considère que des mesures doivent être prises dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'enfant et mette pour ce faire un projet en consultation. Elle estime toutefois que son projet ne concrétise pas la principale demande de la motion Noser 19.3633 (*Créer un bureau de médiation pour les droits de l'enfant*), en cela qu'elle ne prévoit pas de créer une structure de médiation. Se doter d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant ou d'un réseau d'institutions chargées (à l'échelle des régions linguistiques, des régions

ou des cantons) d'assumer cette tâche au sein du système fédéraliste est un élément essentiel pour concrétiser la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE). Le projet présenté ne suit par conséquent pas suffisamment les recommandations que le Comité des droits de l'enfant a formulées à l'intention de la Suisse<sup>1</sup>. Un bureau de médiation présentant justement l'avantage de soutenir les enfants et les jeunes dans leurs contacts avec le système judiciaire et dans leur accès à la justice, une telle entité devrait être autorisée à examiner leurs plaintes, à les conseiller dans des procédures juridiques et, le cas échéant, à les soutenir et à saisir la justice<sup>2</sup>.

Le fait que la Suisse ne s'est toujours pas dotée d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant et que le projet du Conseil fédéral n'en prévoit pas est également problématique du point de vue du troisième protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant, entré en vigueur en 2017 pour la Suisse, et qui institue une procédure de présentation de plaintes individuelles auprès du Comité des droits de l'enfant. Pour mettre en place un tel mécanisme, il faut en effet pouvoir compter sur des structures internes aux États<sup>3</sup>, ce qui fait encore défaut en Suisse et ne figure pas dans le projet mis en consultation.

Un autre aspect crucial pour les droits de l'enfant est celui des interventions à court terme visant à prévenir une injustice. Les actions préventives dans des cas concrets, qui peuvent éviter de lourdes conséquences financières, restent impossibles sans véritable bureau de médiation. Or, le projet mis en consultation ne comble pas non plus les lacunes pourtant largement reconnues dans ce domaine<sup>4</sup>.

Il n'est par ailleurs à notre avis pas non plus anodin, pour ce qui est du fonctionnement démocratique, de ne pas réaliser la principale demande d'une motion approuvée par les Chambres fédérales.

Enfin, nous mettons en doute la solidité des arguments que le Conseil fédéral avance contre la création d'un bureau de médiation national dans son rapport explicatif. Il nous semble en effet clair, qu'en particulier le système de structures judiciaires mis en place pour traiter les affaires relevant du droit de la famille parle en faveur d'une antenne à l'échelon fédéral. Étant donné qu'un bureau de médiation ne participerait pas directement aux procédures judiciaires, mais se limiterait à fournir des prestations de soutien et d'aiguillage en faveur des personnes impliquées dans ces procédures, il serait en outre compatible avec le régime fédéraliste. Nous regrettons en particulier qu'on n'ait manifestement pas examiné la possibilité de créer un bureau de médiation ou un réseau de bureaux de médiation en invoquant l'art. 11 Cst (protection des enfants et des jeunes) en relation avec l'art. 67, al. 2, Cst (encouragement des activités extra-scolaires des enfants et des jeunes).

Il est donc souhaitable que les acteurs politiques poursuivent sans attendre leur travail pour élaborer les bases légales nécessaires afin de créer un organe de médiation tel que le demande la

<sup>1</sup> CRC/C/CHE/CO/5-6 du 22 octobre 2021, ch. 13.

<sup>2</sup> Création d'un bureau national de médiation pour les droits de l'enfant en Suisse : document de référence, 2020, p. 8 s. À ce sujet, voir aussi les recommandations (adressées aux cantons) dans Christina Weber Khan, Sandra Hotz, Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz, CSDH, 2019, p. 229 (ou en p. 14 du Résumé Mise en œuvre en Suisse du droit de participation de l'enfant au sens de l'art. 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant).

<sup>3</sup> Création d'un bureau national de médiation pour les droits de l'enfant en Suisse : document de référence, 2020, p. 9.

<sup>4</sup> Cf. Roberta Ruggiero, David Lätsch et Paula Krüger, Institution indépendante de défense des droits de l'enfant en Suisse : état des lieux et actions à entreprendre, étude réalisée sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales, 2022, Annexe 12, p. 150.

motion Noser. L'ISDH examinera le cas échéant la question des bureaux de médiation, l'accès à la justice pour tous et les mécanismes de plaintes possibles en Suisse. Son mandat légal ne lui permet toutefois ni de recevoir elle-même des plaintes individuelles ni d'assumer elle-même la fonction d'organe de surveillance ou de médiation (art. 10*b*, al. 3, loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme).

b) Attribution à l'ISDH des tâches d'une institution des droits de l'enfant telles que prévues dans le projet

Il est possible de se prononcer sur la question des tâches d'une institution nationale pour les droits de l'enfant indépendamment de celle de la création d'un bureau de médiation. L'ISDH salue la volonté de créer une institution nationale pour les droits de l'enfant. Le projet de modification de l'ordonnance prévoit de confier à une telle organisation principalement les tâches suivantes :

- élaboration et mise à disposition de connaissances spécialisées ;
- analyses de la mise en œuvre des droits de l'enfant en Suisse ;
- conseil aux autorités ;
- mise en réseau des acteurs dans le domaine des droits de l'enfant.

Les études menées sur le sujet ont montré qu'en assumant ces tâches, une institution des droits de l'enfant répondrait à un besoin manifeste des pouvoirs publics fédéraux, cantonaux et communaux ainsi que de la société civile et des acteurs privés. L'approbation de la modification proposée permet de s'attaquer rapidement à ces tâches, avant même d'avoir élaboré des solutions pour l'aspect central de la motion, la création d'un bureau de médiation.

Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral mentionne, parmi les diverses options, la possibilité de charger l'ISDH de cette mission. Les tâches mentionnées dans l'ordonnance se recoupant avec celles que l'ISDH assume pour les droits humains en général en vertu de son mandat légal, ce choix semble en effet opportun.

Une institution nationale des droits de l'enfant rattachée à l'ISDH serait à même non seulement d'analyser la réalisation des droits de l'enfant en Suisse, mais aussi de faire des propositions concrètes et de renseigner sur les bonnes pratiques susceptibles d'améliorer la situation. Elle ne se limiterait pas à être un centre de monitoring de la situation en matière de droits de l'enfant, mais promouvrait l'amélioration de ces droits par des propositions adressées à tous les échelons – fédéral, cantonal et communal – comme elle le fait dans le cadre de son mandat général. En tant qu'institution des droits de l'enfant, l'ISDH pourrait, comme pour le reste de sa mission, promouvoir les bonnes pratiques grâce à ses relations de confiance avec les pouvoirs publics, sans devoir forcément adresser publiquement des critiques à des entités publiques précises. Par ailleurs, pouvoir compter sur une institution indépendante pour juger de la concrétisation des recommandations des comités internationaux constitue aussi un atout important.

Les divers acteurs des droits de l'enfant collaborent déjà de façon particulièrement étroite, notamment grâce au Réseau suisse des droits de l'enfant et aux bonnes relations que ce dernier entretient avec l'Office fédéral des assurances sociales et la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ). De ce point de vue, une institution rattachée à l'ISDH présenterait toutefois l'avantage, grâce au caractère général du mandat de cette dernière, d'intégrer dans le réseau des droits

de l'enfant des acteurs qui ne considèrent pas en faire partie, mais dont les décisions et pratiques ont des conséquences sur ces droits (comme les services des étrangers). En créant un pôle « Droits de l'enfant » dans le cadre de son mandat général, l'ISDH pourrait donc contribuer à en faire une thématique transversale.

Il est déterminant, dans l'accomplissement de ces tâches, de respecter les Principes de Paris. Or, les chances de le faire dès le début de manière satisfaisante sont bien meilleures si ces tâches sont confiées à une institution qui remplit déjà ces exigences. Le critère de l'indépendance tel que l'entendent les Principes de Paris devrait figurer dans l'ordonnance, afin que l'ISDH puisse à l'avenir obtenir le statut A aussi en tant qu'institution des droits de l'enfant. Par ailleurs, des échanges intenses avec les services fédéraux compétents et les cantons vont de soi pour l'ISDH, puisqu'ils lui sont indispensables pour réaliser ses tâches de manière ciblée et efficiente.

L'ISDH doute par ailleurs que l'indépendance puisse être garantie en confiant les tâches en question à une institution privée ou à une haute école, comme l'envisage également le Conseil fédéral dans son rapport explicatif, ou encore en prévoyant un contrat de prestations détaillé.

Pour éviter de créer des doublons et, partant, des sources d'inefficience, il conviendrait de prévoir un contrat de prestations sur le long terme. L'ISDH est prête à assumer cette mission pour l'enveloppe budgétaire votée (financement par la Confédération à hauteur de 390 000 francs par an). Elle considère que le moment est idéal pour mettre sur pied un pôle de compétences efficace en matière de droits de l'enfant, puisqu'elle est en train de mettre sur pied ses structures et de fixer ses priorités stratégiques. À cela s'ajoute le fait que le financement de base octroyé actuellement par la Confédération ne lui permet pas de faire des droits de l'enfant l'un de ses axes de travail (même si ces droits, en tant que droits humains, entrent dans son mandat). Ses ressources financières suffisent en effet déjà à peine pour accomplir le cœur de son mandat. Pour pouvoir réaliser de manière satisfaisante les tâches prévues dans le projet d'ordonnance, elle devrait donc se voir octroyer des moyens supplémentaires.

L'architecture internationale conçue pour mettre en œuvre la CDE à l'échelon national prévoit elle aussi de confier les tâches mentionnées dans le projet à des institutions nationales des droits humains (INDH)<sup>5</sup>, comme il ressort des Observations générales n° 2 et 5<sup>6</sup> du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, chargé de surveiller la concrétisation de la convention dans les États membres. Ce sont donc des INDH qui, dans de nombreux pays, assument actuellement cette fonction. L'Allemagne par exemple a confié cette tâche à son INDH (le *Deutsches Institut für Menschenrechte*, DIMR, qui a créé pour ce faire un service de monitoring<sup>7</sup>), c'est-à-dire à l'entité dont se sont le plus inspirés le Conseil fédéral et les parlementaires pour décider de la forme juridique et des tâches de l'ISDH.

Les tâches mentionnées dans l'ordonnance constituent donc des compétences pour ainsi dire « naturelles » pour une INDH. Étant donné cette compétence qui s'impose et pour des raisons d'économie de procédure, il conviendrait d'examiner la possibilité de confier dans l'ordonnance déjà à l'ISDH la fonction d'institution nationale des droits de l'enfant et de renoncer à lancer un

<sup>5</sup> Cf. Observation générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant, CRC/GC/2002/2 du 15 novembre 2002 ; pour une analyse approfondie, cf. aussi Lena Stamm et Anna Würth, *Children's Rights in National Human Rights Institutions: A Mapping Exercise*, édité par GANHRI et l'UNICEF.

<sup>6</sup> CRC/GC/2002/2 du 15 novembre 2002 ; CRC/GC/2003/5 du 3 octobre 2003.

<sup>7</sup> <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-kinderrechtskonvention>.

appel d'offres public. Une telle solution serait par ailleurs également préférable si l'on tient à ce que la future institution soit le plus indépendante possible : donner à une entité, après une procédure d'adjudication, un mandat à durée limitée, et par conséquent rendre possible une éventuelle sanction de cette entité à la fin du cycle d'adjudication, reviendrait à la soumettre à une influence potentielle induite.

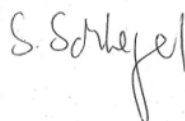
Il est à notre avis d'autant plus nécessaire de renoncer à un appel d'offres public qu'il s'agit là d'une prestation « par nature » publique – ne pouvant être fournie que par une institution bénéficiant d'une base légale de droit public et dotée d'une tâche publique – qui ne soulève par conséquent pas de question de concurrence avec des acteurs économiques privés (cf. *mutatis mutandis* art. 10, al. 3, let. b, LMP)<sup>8</sup>. Peu importe que l'on confie à l'ISDH ou à une nouvelle entité, la gestion de la future institution nationale des droits de l'enfant, le constat reste le même : une nouvelle entité devrait elle aussi bénéficier d'une base légale de droit public, fournirait elle aussi une prestation publique et n'entrerait donc pas non plus en concurrence, ce faisant, avec des privés. En l'état, un appel d'offres public lancé en vertu du droit des marchés publics ne contribuerait donc en rien à préserver la concurrence.

Nous nous prononçons donc en faveur de la modification de l'OEEJ proposée par le Conseil fédéral, et en particulier pour la création d'une institution nationale des droits de l'enfant, tout en soulignant que ce projet ne concrétise pas la principale demande de la motion Noser et laisse pas conséquent une importante lacune dans le dispositif de protection des droits de l'enfant en Suisse. Les arguments qu'avance le Conseil fédéral contre la création d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant ne sont pas convaincants, et cette question devra faire l'objet d'un autre processus législatif. L'administration fédérale devra préciser au parlement que des ressources supplémentaires seront nécessaires si l'on veut réaliser l'aspect principal de la motion, c'est-à-dire la création d'une structure de médiation. Cela ne change toutefois rien au fait qu'en se dotant d'une institution nationale des droits de l'enfant, la Suisse fait un pas important dans la concrétisation de ces droits sur son sol, suit l'une des recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies et dispose déjà, avec l'ISDH, d'une structure à laquelle elle pourrait confier cette mission.

Veillez recevoir, Madame la conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.



Raphaëla Cueni  
Présidente



Stefan Schlegel  
Directeur

<sup>8</sup> Cf. également FF 2017 1695 1751.