



**Kinderschutz** Schweiz  
**Protection de l'enfance** Suisse  
**Protezione dell'infanzia** Svizzera

Seftigenstrasse 41 | 3007 Bern  
Telefon +41 31 384 29 29  
info@kinderschutz.ch | www.kinderschutz.ch

Département de justice et police  
Office fédéral de la justice  
Madame Cordelia Ehrich  
Bundesrain 20  
3003 Berne  
Par E-Mail: [cordelia.ehrich@bj.admin.ch](mailto:cordelia.ehrich@bj.admin.ch)

Berne, le 31 octobre 2017

### **Consultation relative à l'avant-projet de Loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH)**

Madame la Conseillère fédérale, Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames et Messieurs,

Protection de l'enfance Suisse vous remercie de l'opportunité qui lui est offerte de prendre part à la consultation relative à l'avant-projet de Loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH). En qualité de fondation active au niveau national, Protection de l'enfance Suisse se mobilise pour que tous les enfants puissent grandir dignement en préservant leur intégrité physique, psychique et sexuelle. Nous saluons expressément la volonté du Conseil fédéral traduite par ce projet de créer une institution nationale des droits de l'homme (INDH).

La création d'une INDH et des bases légales nécessaires à cet effet (LIDH) dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme revêt une grande importance, également pour les droits de l'enfant. Dans la perspective de la protection de l'enfant ainsi que de la Convention des droits de l'enfant de l'ONU (CDE), la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes doivent être au centre des réflexions. Dans sa prise de position, Protection de l'enfance Suisse se focalise sur l'importance et les effets de cette loi pour les enfants et les jeunes ainsi que pour leurs droits.

## 1 Remarques d'ordre général

En ratifiant la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE), la Suisse s'est engagée à garantir l'application des droits des enfants à la protection, au soutien et à la participation pour tous les enfants vivant sur son territoire. Afin d'assurer la mise en œuvre et la reconnaissance de la CDE, le Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant a recommandé à plusieurs reprises de créer une institution qui aurait pour mission de surveiller le respect des droits de l'homme et serait dotée d'un mécanisme de surveillance spécifique pour les droits de l'enfant (CRC/C/15/Add. 182 et CRC/C/CHE/CO/2-4).

La compétence de l'INDH devrait s'étendre à la protection et à la promotion de tous les droits humains – et inclure explicitement les droits de l'enfant. Concernant la mise en application de la CDE, des tâches spécifiques doivent être dévolues à l'INDH. En se fondant sur les recommandations du Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant, les aspects suivants revêtent une importance centrale sous l'angle des droits de l'enfant :

- la promotion et la protection des droits de l'enfant, à la fois sur le plan de la politique intérieure et extérieure de la Suisse
- le suivi de la mise en application de la CDE
- la formulation de recommandations à l'attention des autorités politiques et administratives à tous les échelons de l'Etat
- la possibilité de conseiller les acteurs du domaine politique et administratif
- une justice adaptée aux enfants : la possibilité, pour les enfants, de déposer une plainte auprès d'un organe compétent ou d'un service de médiation directement accessible.

La mission de la Suisse en faveur des droits de l'homme a un caractère constitutionnel (art. 54 al. 2 Cst.). Dans sa politique extérieure, la Suisse s'investit activement pour protéger et promouvoir les droits de l'homme. Pour continuer d'être considérée au niveau international comme un acteur crédible et exemplaire, la Suisse se doit, à notre avis, d'ambitionner d'emblée une INDH dotée du « statut A », ce qui correspond à la pleine application des Principes de Paris. Protection de l'enfance Suisse approuve la direction générale du projet de loi mais estime toutefois que certains points doivent être encore améliorés ; elle partage en cela les réserves d'autres organisations engagées en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Ces réserves concernent en particulier la question de l'indépendance de la future INDH (voir 2, Art. 3 Tâches et Art. 8 Indépendance).

## 2 Remarques concernant les différents articles

En qualité de membre du comité du Réseau suisse des droits de l'enfant (RSDE) et de membre de la plateforme droits humains des ONG, nous renvoyons aux positions auxquelles nous adhérons plei-

nement, déposées par ces deux organisations dans le cadre de la consultation. Nous nous limiterons donc à formuler des remarques et des propositions de modification spécifiques à propos des articles 1, 2, 3, 5 et 8.

*Art. 1 Institution nationale des droits de l'homme*

Protection de l'enfance Suisse prend acte du fait que le projet de loi constitue la base légale pour accorder une aide financière à la LIDH (Art. 1, al. 1).

Concernant les aides financières annuelles qui prennent la forme d'une contribution au coût d'exploitation de l'institution (aides financières), le calcul est effectué sur la base de l'expérience du projet pilote « Centre suisse de compétence pour les droits humains » (CSDH) pour une valeur indicative d'un million de francs. Même si l'article 2 (al. 2) prévoit des contributions supplémentaires de la part des institutions du domaine des hautes écoles sur le plan des infrastructures, la comparaison avec d'autres pays européens dotés d'institutions comparables et ayant un nombre d'habitants comparable (nous citerons ici l'Autriche, le Danemark et la Finlande : voir page 3 du Rapport explicatif sur la LIDH) montre que les aides financières prévues sont insuffisantes pour permettre de mener à bien de manière « indépendante » les tâches citées à l'article 3.

L'alinéa 4 précise que les subventions sont versées à une INDH au sens des Principes de Paris. Il y a lieu de saluer le fait qu'il en est fait mention ici explicitement.

*Art. 2 Rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles*

L'alinéa 1 mentionne que l'INDH peut être rattachée à une ou plusieurs hautes écoles ou autres institutions du domaine des hautes écoles (en vertu de l'ordonnance sur la LEHE). Cette variante correspond au modèle « Statu quo + » et fait référence à l'ancrage universitaire du CSDH. Dans la variante que préconise le projet, le rattachement à une institution universitaire est inscrit dans la loi. Protection de l'enfance Suisse a, à cet égard, trois objections essentielles et recommande de renoncer au rattachement à une institution universitaire ou alors de minimiser, par des mesures appropriées, les risques que cette option comporte :

- 1) Mandat en matière de droits de l'homme et liberté académique difficilement conciliables  
Un engagement public pour les droits de l'homme tel qu'il est prévu pour l'INDH prend appui sur le cadre normatif des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Une attitude dictée par les instruments normatifs relatifs aux droits de l'homme entre en conflit avec la liberté académique et l'éthique de la recherche. Les conflits qui feraient obstacle au bon fonctionnement de l'INDH sont inévitables (voir à ce propos les expériences négatives de la Norvège).

- 2) Forme d'organisation nécessitant beaucoup d'investissement en matière de coordination  
Il convient de renoncer à assurer le soutien de l'INDH par un nombre élevé d'institutions. Les expériences du CSDH montrent que le rattachement à cinq universités a entraîné des investissements considérables en matière de coordination et une diminution de l'efficacité ainsi qu'une utilisation moins performante des moyens financiers limités.
- 3) Des subventionnements cachés au détriment de l'indépendance  
Le projet prévoit de faire intervenir les cantons concernés (en raison de leur université) dans le financement (coût des infrastructures) de l'INDH. Sous cette forme, l'INDH se trouve dans une dépendance financière face aux décisions budgétaires des parlements cantonaux. Les cantons sont soumis actuellement à une forte pression concernant les coûts, ce qui accentue la situation de dépendance de l'INDH.

Il y a lieu de tenir compte par la suite de tous les risques inhérents à ce projet et d'y remédier par des mesures appropriées.

#### *Art. 3 Tâches*

Le but de l'INDH tel que formulé dans l'alinéa 1 « promouvoir les droits de l'homme en Suisse » est trop restrictif. L'aspect de la protection des droits de l'homme manque ici (voir à ce propos la formulation dans les Principes de Paris 'promouvoir et protéger les droits de l'homme'). Si l'on prend en considération les enfants, la protection des droits humains revêt une importance centrale car en général, les enfants ne peuvent pas réclamer eux-mêmes leurs droits ; les droits humains des enfants doivent donc être protégés activement. Le contrat-cadre du CSDH inclut la protection des droits humains. Il devrait en être de même pour l'INDH et cet aspect devrait être inscrit dans la loi.

L'art. 3 al. 1 doit donc contenir la formulation : « **promouvoir et protéger les droits de l'homme** »

Dans le rapport explicatif concernant le projet de LIDH, les domaines d'activité cités de l'INDH sont : la recherche, le monitoring, les conseils politiques, l'éducation aux droits de l'homme et la sensibilisation. Protection de l'enfance Suisse accueille très positivement le fait qu'à l'article 3 al. 1 lettre e, « l'éducation aux droits de l'homme » figure comme l'une des tâches ; la sensibilisation et l'éducation des enfants dans le domaine des droits de l'enfant revêtent une grande importance. Si l'on se réfère aux domaines d'activité cités plus haut, le monitoring relatif à l'application des droits de l'homme et les conseils politiques manquent dans la liste des tâches mentionnées à l'alinéa 1.

Une surveillance (monitorage) systématique de l'application des droits de l'homme (respectivement de la CDE) constitue une base essentielle pour définir ce qu'il convient de faire au niveau politique,

plus précisément, pour concevoir et mettre en place les mesures appropriées en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse afin de réaliser les droits de l'enfant. Comme le rappelle le Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant, les Etats parties sont tenus, en vertu des articles 4 et 44 de la CDE, de surveiller la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant (CRC/GC/2003/5). L'INDH devrait par ailleurs pouvoir transmettre le résultat de ses analyses sous forme de recommandations et de conseils politiques aux acteurs de la politique et de l'administration. Le monitoring et les conseils doivent obligatoirement avoir lieu en dehors des prestations de services définies à l'article 4 ; autrement dit, ils doivent avoir le statut de tâches permanentes.

La liste des tâches citées à l'art. 3 al. 1 devrait être complétée comme suit :

**g. Conseils politiques, en particulier à l'attention du Conseil fédéral, du Parlement, de l'administration et des cantons ;**

**h. Surveillance (monitorage) de la situation des droits de l'homme en Suisse**

Assurer aux enfants un accès à la justice sans discrimination revêt une importance majeure dans l'optique de la protection de l'enfant et des droits de l'enfant. Pour être efficace, la protection des droits humains doit inclure le niveau individuel, c'est-à-dire accorder le droit de déposer une plainte individuelle. Ceci revêt une importance particulière pour les enfants qui, en raison de leur stade de développement, sont particulièrement fragiles face aux atteintes portées aux droits humains – ainsi que pour d'autres groupes vulnérables (les femmes, les migrants, les personnes LGBTI, les personnes handicapées et d'autres).

Les « Principes de Paris » formulent des directives générales quant à la manière dont les organes habilités à traiter des plaintes peuvent être intégrés aux institutions nationales des droits de l'homme : ceci inclut la possibilité d'attribuer à l'INDH la compétence de recevoir dans certains cas des plaintes individuelles et des pétitions et de les examiner. Dans les recommandations qu'il a adressées à la Suisse, le Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant a recommandé à diverses reprises à la Suisse de créer une INDH qui serait dotée d'un mécanisme de surveillance spécifique concernant les droits de l'enfant. Protection de l'enfance Suisse se mobilise pour que la protection des droits humains prenne également en compte le niveau individuel et garantisse un accès sans discrimination à la justice. La future INDH joue un rôle essentiel, en tant que centre de compétence, dans la promotion de l'accès à la justice. En raison des structures fédéralistes (attribution des compétences dans les domaines politiques touchant à la protection de l'enfant et aux droits de l'enfant) de la Suisse, la création d'un organe habilité à traiter des plaintes, accessible aux enfants, est loin d'être simple. En tant qu'instance liée à des institutions et compétente, l'INDH devrait pouvoir formuler des recommandations pour les mesures et les adaptations institutionnelles nécessaires. Con-

cernant l'organisation au niveau institutionnel, l'*European Network of Ombudspersons for Children*<sup>1</sup> (ENOC) fournit des éléments de base importants.

Le premier pas important pour promouvoir l'accès à la justice devrait consister, pour l'INDH, à mettre à disposition les informations sur les procédures de dépôt d'une plainte individuelle existantes – garanties par les instruments des droits de l'homme et leurs protocoles additionnels –, à permettre d'avoir accès à des moyens de recours et, en cas de besoin, à des organes de conciliation et de médiation.

Les tâches citées à l'art. 3 al. 1 devraient être complétées comme suit :

**i. Amélioration de l'accès à la justice**

L'INDH se distingue du CSDH par le fait qu'elle peut, « quant à elle, agir de sa propre initiative » et a la compétence de « communiquer de manière indépendante sur les thématiques de son choix » (voir page 9 du Rapport explicatif sur la LIDH).

Comme il s'agit d'une caractéristique essentielle de l'INDH, il est extrêmement important de le mentionner explicitement dans le premier alinéa de l'article 3 :

**« Art 3 al. 1 [nouveau] L'INDH a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thématiques de son choix »**

Protection de l'enfance Suisse estime très important que l'INDH soit dotée d'un mandat aussi étendu que possible, incluant également les droits de l'enfant. Nous fondant sur les «Principes de Paris» qui préconisent que l'INDH doit avoir un mandat aussi large que possible, inscrit au niveau légal ou constitutionnel, ainsi que sur la formulation explicite<sup>2</sup> à ce sujet du Rapport explicatif relatif à la LIDH, nous demandons qu'il en soit fait mention expressément à l'article 3.

Le fait d'exclure explicitement du champ d'action de l'INDH la politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme (page 19, Rapport explicatif relatif à la LIDH) nous semble inapproprié et peu cohérent. Pour pouvoir concevoir et mettre en application une politique cohérente dans le domaine des droits de l'homme, il est indispensable d'inclure la politique étrangère en matière de droits de l'homme. Si l'on prend l'exemple du 2<sup>e</sup> protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant – en particulier sa mise en application– et les domaines qu'il couvre, à savoir « la vente

<sup>1</sup> <http://www.enoc.eu>

<sup>2</sup> « Le mandat de la future INDH couvre la situation des droits de l'homme en Suisse dans son ensemble » (Cf. page 11, Rapport explicatif relatif à la LIDH).



d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants », une politique en matière de droits de l'homme étendue et transnationale est indispensable.

Le champ d'activité de l'INDH devrait s'étendre à l'ensemble des droits humains reconnus à l'échelon international – y compris les droits de l'enfant – et l'INDH devrait donc s'occuper activement de questions en rapport avec les droits de l'homme, à la fois en politique intérieure et extérieure. C'est la raison pour laquelle l'article 3 al. 1 devrait être complété par la politique étrangère en matière de droits de l'homme :

**« Art. 3 al. 1 [nouveau] Le champ d'activité de l'INDH inclut les questions relatives à la mise en application de l'éventail complet des droits humains, y compris les droits de l'enfant, en politique intérieure aussi bien qu'en politique étrangère. »**

En résumé, Protection de l'enfance Suisse demande donc de compléter l'article 3 comme suit :

Art. 3 Tâches

**<sup>1</sup>[nouveau] Le champ d'activité de l'INDH inclut les questions relatives à la mise en application de l'éventail complet des droits humains, y compris les droits de l'enfant, en politique intérieure aussi bien qu'en politique étrangère.**

**<sup>2</sup>[nouveau] L'INDH a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de façon indépendante sur les thématiques de son choix.**

<sup>3</sup>[nouveau] Dans le but de promouvoir **et de protéger** les droits de l'homme en Suisse, l'INDH assure les tâches suivantes :

a. information et documentation ;

b. recherche ;

c. élaboration d'avis et de recommandations ;

d. encouragement du dialogue et de la collaboration entre les services et les organisations impliquées dans la mise en œuvre et la promotion des droits de l'homme ;

e. éducation et sensibilisation aux droits de l'homme ;

f. échanges au niveau international ;

**g. conseils politiques, en particulier à l'attention du Conseil fédéral, du Parlement, de l'administration et des cantons ;**

**h. surveillance (monitorage) de la situation des droits de l'homme en Suisse ;**

**i. promotion de l'accès à la justice**

<sup>3</sup> L'INDH n'assume pas de tâches administratives.

*Art. 5 Représentation pluraliste des forces sociales concernées*

Protection de l'enfance Suisse est favorable au fait que l'INDH ait l'obligation, comme condition préalable à l'obtention des aides financières, de satisfaire à une représentation pluraliste des forces sociales participant à la mise en œuvre et à la promotion des droits de l'homme. En vertu des « Principes de Paris », les « forces sociales » désignent les organisations non-gouvernementales, les associations professionnelles, les syndicats, les milieux philosophiques ou religieux, les universités et les spécialistes qualifiés ainsi que les représentants du Parlements et de l'administration. En tant qu'organisation chargée de défendre les droits des enfants à la protection, à la participation et à l'encouragement, nous serions très favorables à ce que soit mentionnée la représentation des enfants et des jeunes. Pour refléter effectivement le pluralisme de la société, il serait souhaitable d'associer sous une forme appropriée une commission d'enfants et de jeunes « en qualité d'experts des affaires qui les concernent » (Art. 12 CDE).

**Protection de l'enfance Suisse recommande, dans le message relatif au projet de LIDH, de mentionner explicitement la prise en compte des enfants et des jeunes sous une forme appropriée – ou au moins des organisations qui les représentent.**

Le projet de loi laisse par ailleurs en suspens de nombreuses questions essentielles relativement à la garantie d'indépendance et à la légitimité démocratique de l'INDH. L'article 5 est, du point de vue de sa formulation, trop imprécis pour définir le cadre de la structure organisationnelle de la future INDH. Protection de l'enfance Suisse estime indispensable de régler clairement les aspects suivants – de préférence par le biais d'une ordonnance relative à la LIDH :

- La procédure d'élection des instances décisionnelles de l'INDH ;
- L'élection de la direction

Les questions relevant du droit du personnel – par exemple si les membres de la direction sont autorisés à exercer simultanément une activité pour l'INDH et pour un institut universitaire – ne peuvent pas être confiées aux hautes écoles liées par un contrat mais doivent être réglées au préalable par la Confédération.

Protection de l'enfance Suisse propose donc de compléter l'article 5 comme suit :

**« Art. 5, al. 2 [nouveau] : Le cadre organisationnel de l'INDH est fixé, conformément aux Principes de Paris, dans une ordonnance relative à la LIDH ».** Cette adjonction implique la modification du titre de l'art. 5 : nouveau titre « Organisation »

*Art. 8 Indépendance*

Le conflit intrinsèque entre le mandat en matière de droits de l'homme de l'INDH et la liberté académique a été explicité dans notre commentaire se rapportant à l'article 2. L'article 8 devrait garan-

tir l'indépendance de l'INDH, à la fois par rapport à la Confédération et par rapport aux institutions auxquelles l'INDH est rattachée. Il peut paraître insolite d'inscrire dans la loi l'indépendance de l'INDH par rapport aux institutions qui la soutiennent, mais au vu du conflit potentiel cité plus haut, cela se justifie pleinement.

Le commentaire relatif à l'article 8 tel qu'il est formulé dans l'avant-projet, à savoir « l'indépendance de l'INDH par rapport aux hautes écoles et autres institutions du domaine des hautes écoles auxquelles elle est rattachée peut, entre autres, être renforcée par l'attribution à l'INDH d'une personnalité juridique propre ; on peut notamment envisager les formes juridiques de la fondation et de l'association » de même que le libellé de l'article proprement dit sont insuffisants. Si – comme supposé – l'INDH est rattachée à des universités, il est indispensable que l'institution des droits de l'homme soit dotée d'une personnalité juridique propre, afin de pouvoir garantir dans les faits l'indépendance de l'INDH par rapport aux institutions auxquelles elle est rattachée.

Protection de l'enfance Suisse demande donc que l'article 8 fasse mention de la personnalité juridique propre de l'INDH.

**« Art. 8 al. 2 [nouveau]: Afin de garantir son indépendance sur le plan institutionnel, l'INDH est dotée d'une personnalité juridique propre. »**

En vous remerciant de l'attention portée à notre position et à nos requêtes, nous restons à votre disposition pour d'éventuelles questions.

Nous vous présentons nos meilleures salutations.



Yvonne Feri  
Conseillère nationale,  
présidente du conseil de fondation



Xenia Schlegel  
Directrice