Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Département fédéral de justice et police DFJP

30 septembre 2015

Protocole facultatif du 19 décembre 2011 à la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 établissant une procédure de présentation de communications

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Sommaire

1. Liste des participants à la consultation et abréviations 3
1.1. Liste des participants à la consultation 3
1.2. Abréviations 4
2. Aperçu général 5
3. Objet de la consultation 5
4. Résumé des résultats 6
5. Synthèse des prises de position exprimées sur les principales questions 7
5.1. Adhésion 7
5.1.1. Arguments en faveur d'une adhésion 7
5.1.2 Arguments contre une ratification et autres critiques 7
5.2 Aspects pratiques et questions concernant la mise en œuvre du protocole facultatif 8
5.3 Reconnaissance de la procédure de présentation de communications interétatique et de la procédure d'enquête 9
6. Autres remarques 9

1. Liste des participants à la consultation et abréviations

1.1. Liste des participants à la consultation

Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Chancellerie d'Etat du Canton de Berne	BE
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Parti démocrate-chrétien suisse	PDC
PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
Parti socialiste suisse	PS
Union démocratique du centre	UDC

Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Association des communes suisses	ACS
Union des villes suisses	

Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Union suisse des arts et métiers	USAM

Conférences cantonales

Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes	COPMA

Tribunaux fédéraux

Tribunal fédéral	TF
Tribunal administratif fédéral	TAF
Tribunal pénal fédéral	TPF

Organisations et milieux intéressés

Centre interfacultaire en droits de l'enfant de l'Université de Genève/	CIDE/
Institut international des droits de l'enfant	IDE
Centre patronal	CP
Curaviva Suisse	
Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse	CFEJ
Entraide protestante suisse	EPER
Humanrights.ch	
Integration Handicap	
Section suisse de la Commission internationale de juristes	ICJ-CH
Femmes Juristes Suisse	JuCH
Avocats des enfants Suisse	
Protection de l'enfance Suisse	
Réseau suisse des droits de l'enfant	
Organisation suisse d'aide aux réfugiés	OSAR
Croix-Rouge suisse	CRS
Fondation Terre des hommes	Tdh

1.2. Abréviations

Convention relative aux droits de l'enfant	CDE

2. Aperçu général

Le 25 mars 2015, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de justice et police (DFJP) de mener une procédure de consultation sur l'adhésion de la Suisse au Protocole facultatif du 19 décembre 2011 à la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 établissant une procédure de présentation de communications (Protocole). Cette consultation a pris fin le 2 juillet 2015[1].

Durant la période de consultation, le DFAE et le DFJP ont reçu au total 45 prises de position rédigées respectivement par :

- 25 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) ;
- quatre partis politiques (PDC, PLR. Les Libéraux-Radicaux, PS, UDC) ;
- une association faîtière suisse (l'Union suisse des arts et métiers) ;
- quinze organisations et milieux intéressés (Centre interfacultaire en droits de l'enfant de l'Université de Genève/ Institut international des droits de l'enfant, Centre patronal, Curaviva Suisse, Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, Entraide protestante suisse, Humanrights.ch, Integration Handicap, Section suisse de la Commission internationale de juristes, Femmes Juristes Suisse, Avocats des enfants Suisse, Protection de l'enfance Suisse, Réseau suisse des droits de l'enfant, Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Croix-Rouge suisse, Fondation Terre des hommes) ;

Parmi les destinataires de la procédure de consultation, sept ont expressément renoncé à prendre position (SZ, Tribunal fédéral, Tribunal pénal fédéral, Tribunal administratif fédéral, Association des communes suisses, Union des villes suisses, Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes).

3. Objet de la consultation

La consultation a porté sur l'adhésion de la Suisse au Protocole facultatif du 19 décembre 2011 à la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 établissant une procédure de présentation de communications (Protocole facultatif). Le Protocole facultatif a été adopté le 19 décembre 2011 par l'Assemblée générale des Nations Unies et est entré en vigueur le 14 avril 2014, après le dépôt du dixième instrument de ratification.

Le Protocole facultatif complète utilement la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 [2] (Convention relative aux droits de l'enfant). Il prévoit trois mécanismes de contrôle : une procédure de présentation de communications individuelles (art. 5), une procédure de présentation de communications interétatiques (art. 12) et une procédure d'enquête (art. 13). La procédure de présentation de communications individuelles habilite le Comité des droits de l'enfant de l'ONU à examiner les communications présentées par des particuliers ou des groupes de particuliers qui affirment avoir été victimes d'une violation d'un des droits énoncés dans la Convention ou dans l'un des deux premiers protocoles facultatifs s'y rapportant. La saisine du Comité est subordonnée à l'épuisement préalable des voies de recours internes. La procédure de présentation de communications interétatiques permet à un Etat partie de faire valoir qu'un autre Etat partie ne

[1] Droit fédéral, consultations, procédures de consultation et d'audition terminées 2015; https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2015.html.
[2] RS 0.107.

s'acquitte pas de ses obligations au titre de la Convention ou de ses protocoles facultatifs. Les constatations émises par le Comité à l'issue d'une procédure de communication ne revêtent aucun caractère contraignant et peuvent être accompagnées de recommandations concernant leur mise en œuvre. Si le Comité reçoit des renseignements crédibles indiquant qu'un Etat partie porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention ou ses protocoles facultatifs, il peut ouvrir une enquête de sa propre initiative.

La Suisse a adhéré aussi bien à la Convention relative aux droits de l'enfant qu'aux deux premiers protocoles facultatifs, l'un concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés[3], l'autre concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants[4].

Le 15 juin 2012, la conseillère nationale Viola Amherd a déposé au Conseil national une motion [5] chargeant le Conseil fédéral de ratifier le Protocole facultatif. Cette motion a été adoptée par le Conseil national le 19 septembre 2013 et par le Conseil des Etats le 17 mars 2014.

La Suisse a déjà admis des procédures de communications analogues prévues par d'autres conventions de l'ONU (CEDR[6], CCT[7], PF CEDEF[8]).

4. Résumé des résultats

Sur les 52 participants à la consultation, 40 sont favorables à l'adhésion au Protocole facultatif, cinq se prononcent contre l'adhésion et sept renoncent explicitement à prendre position.
Une très nette majorité se félicite donc de l'intention du Conseil fédéral d'adhérer au Protocole facultatif et de renforcer ainsi les droits de l'enfant.

A l'exception du canton de Schwyz, qui renonce explicitement à exprimer un avis, tous les cantons ont pris part à la consultation. Ils sont tous favorables à une adhésion, sauf le canton de Thurgovie, qui juge l'adhésion inutile, la densité normative du droit national en la matière étant déjà suffisante à ses yeux, et qui craint que d'éventuelles recommandations du Comité occasionnent des coûts importants aux cantons.

Parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale qui ont pris part à la consultation, le PDC et le PS sont favorables à une adhésion, tandis que le PLR. Les Libéraux-Radicaux et l'UDC se prononcent contre. Le PLR. Les Libéraux-Radicaux émet des doutes sur la pertinence du Protocole facultatif. Quant à l'UDC, elle rejette l'adhésion parce qu'elle estime que les droits de l'enfant sont déjà largement réglementés par la Convention et les deux protocoles facultatifs qui ont été ratifiés.

S'agissant des associations faîtières ainsi que des organisations et autres milieux intéressés qui ont pris position, ils sont majoritairement favorables à l'adhésion. Seuls l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et le Centre patronal (CP) la rejettent, considérant qu'elle n'apporte pas d'avantages clairs pour la Suisse.

[3] RS 0.107.1.
[4] RS 0.107.2.
[5] 12.3623 – Motion Amherd ; Troisième protocole facultatif à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Ratification.
[6] RS **0.104**.
[7] RS 0.105
[8] RS 0.108.1.

5. Synthèse des prises de position exprimées sur les principales questions

5.1. Adhésion

Comme il ressort du ch. 3, la grande majorité des participants à la consultation envisage favorablement l'adhésion au protocole facultatif. Seules cinq prises de position expriment un avis contraire. Les arguments avancés pour ou contre l'adhésion sont explicités ci-après.

5.1.1. Arguments en faveur d'une adhésion

La majorité des destinataires de la procédure de consultation est favorable à l'adhésion parce qu'elle renforce les droits de l'enfant et donne à celui-ci, en tant que sujet de droit autonome, la possibilité de soumettre directement une plainte individuelle au Comité des droits de l'enfant, après avoir épuisé les voies de recours internes (BE, BS, GL, LU, NE, SO, TI, VD, ZG, PDC, CFEJ, CIDE/IDE, Curaviva, EPER, humanrights.ch, ICJ-CH, JuCH, Integration Handicap, Réseau suisse des droits de l'enfant, OSAR, CRS, Tdh). Le PDC, JuCH, les Avocats des enfants Suisse, la Protection de l'enfance Suisse, le Réseau suisse des droits de l'enfant et la CRS soulignent qu'il sera ainsi possible de faire valoir tous les droits garantis par la Convention et les protocoles facultatifs, y compris les droits économiques, sociaux et culturels. En outre, l'adhésion permettra de combler un vide juridique dans la protection internationale des droits de l'enfant (ZG, PDC, CFEJ, EPER, Protection de l'enfance Suisse).

Les participants reconnaissent à maintes reprises que les trois mécanismes de contrôle proposés par le protocole facultatif complètent utilement le mécanisme de contrôle prévu dans la Convention et dans les deux premiers protocoles facultatifs, à savoir la procédure de rapport (BE, BS, LU, NW, SO, VD, VS, ZG, ZH, CFEJ, Curaviva, EPER, Avocats des enfants Suisse, Protection de l'enfance Suisse, Réseau suisse des droits de l'enfant, CRS, Tdh). Ils considèrent de surcroît que l'adhésion au Protocole facultatif témoigne d'une cohérence politique puisqu'elle suit l'adhésion à la Convention et aux deux premiers protocoles facultatifs (BL, NW, TI, VD).

Les participants relèvent également que l'adhésion constitue un signal politique fort. Elle montre que notre pays prend au sérieux les intérêts des enfants (AR, BE, FR, GE, LU, NE, SG, VS, ZG, ZH, Avocats des enfants Suisse, Protection de l'enfance Suisse, Réseau suisse des droits de l'enfant, CRS, Tdh), renforce la portée de la Convention relative aux droits de l'enfants et, grâce à l'effet préventif de la procédure de présentation de communications, contribue à améliorer l'ancrage et la mise en œuvre de la Convention sur le territoire national (AG, AR, BL, BS, FR, GE, GL, LU, SG, SO, TI, UR, ZG, ZH, PDC, PS, Curaviva, ICJ-CH, JuCH, Réseau suisse des droits de l'enfant, OSAR, Tdh). C'est en outre le seul moyen pour la Suisse de défendre les droits des enfants de manière crédible à l'échelle internationale (ICJ-CH, JuCH, PS, Avocats des enfants Suisse) et de profiter de l'occasion qui lui est ainsi donnée de participer activement à l'évolution de la procédure de présentation de communications (ZG).

Le canton du Tessin, la Protection de l'enfance Suisse, le Réseau suisse des droits de l'enfant, la CRS et Terre des hommes rappellent enfin que le Comité des droits de l'enfant a recommandé à la Suisse de ratifier le protocole facultatif lors de l'examen, en janvier 2015, des deuxième, troisième et quatrième rapports sur la mise en œuvre des droits de l'enfant en Suisse. Le canton de Zoug relève pour sa part que le Conseil des droits de l'homme de l'ONU avait déjà adressé cette recommandation à la Suisse en octobre 2012, lors du deuxième examen périodique universel (EPU).

5.1.2 Arguments contre une ratification et autres critiques

Les cinq participants à la consultation qui se prononcent contre une adhésion au protocole facultatif (TG, PLR. Les Libéraux-Radicaux, UDC, USAM, CP) objectent notamment qu'une adhésion n'apporterait aucun avantage à la Suisse.

Autres arguments invoqués contre l'adhésion :

Tant le canton de Thurgovie que le PLR. Les Libéraux-Radicaux allèguent que les recommandations du Comité des droits de l'enfant, en particulier celles concernant la justiciabilité des droits garantis, pourraient susciter des exigences politiques difficiles à mettre en œuvre. Le canton de Thurgovie et l'Union suisse des arts et métiers craignent que ces exigences occasionnent des coûts importants. Même le canton de Neuchâtel, qui s'est clairement prononcé en faveur d'une adhésion, se montre critique au sujet des répercussions financières probables et aurait souhaité une analyse plus fine de ces répercussions sur les cantons.

Le PLR. Les Libéraux-Radicaux émet en outre des doutes sur la pertinence du protocole facultatif, étant donné que le nombre de procédures de présentation de communications s'annonce restreint, que la mise en œuvre des recommandations risque d'être difficile, comme évoqué ci-dessus, et que peu d'Etats ont ratifié le protocole à ce jour.

L'UDC pour sa part refuse l'adhésion parce que la Convention et les deux protocoles facultatifs déjà ratifiés réglementent de manière exhaustive les droits de l'enfant et qu'il ne juge pas opportun d'introduire des dispositions de procédure complémentaires. L'Union suisse des arts et métiers craint elle aussi des interventions réglementaires supplémentaires.

Enfin, le Centre patronal s'inquiète d'une ingérence extérieure, qui est inopportune non seulement en soi mais aussi quant au moment choisi pour proposer l'adhésion, alors même que la question des « juges étrangers » préoccupe une partie notable de la population.

5.2 Aspects pratiques et questions concernant la mise en œuvre du protocole facultatif

Plusieurs destinataires de la procédure de consultation se sont exprimés sur les aspects pratiques de la mise en œuvre du protocole et sur les questions soulevées par celle-ci.

Le canton de Vaud s'interroge sur les conséquences pratiques lorsqu'un Etat partie ne respectera pas les délais impartis pour se positionner dans le cadre des art. 6 (mesures provisoires), 8 (transmission de la communication), 11 (suivi) et 13 (procédure d'enquête) ou lorsqu'il refusera que le Comité procède, dans le cadre de son enquête, à une visite sur son territoire.

Quant aux conséquences que le protocole facultatif aurait pour la Suisse, divers participants estiment qu'elles sont limitées (AR, FR, JU, Humanrights.ch, Avocats des enfants Suisse), notamment parce que l'obligation d'épuiser au préalable les voies de recours internes constitue un obstacle important. ICJ-CH et JuCH considèrent aussi que l'épuisement des voies de recours internes représente un obstacle, dans la mesure où la pratique juridique suisse n'accorde aucune voie de recours lorsqu'elle considère qu'un droit n'est pas justiciable. C'est pourquoi ICJ-CH et JuCH jugent souhaitable de rechercher des solutions qui favorisent ou permettent d'exiger l'épuisement de toutes les voies de droit au niveau national dans tous les cas relevant de la procédure de présentation de communications.

Le canton d'Argovie estime pour sa part que les répercussions qu'une procédure de présentation de communications pourrait avoir sur l'enfant concerné sont acceptables, dès lors que le Comité des droits de l'enfant parvient à mettre en œuvre de manière efficace le règlement intérieur ainsi que les mesures de protection prévues.

Les aspects pratiques concernant la représentation et l'assistance des enfants préoccupent plusieurs participants à la consultation. Le canton de Fribourg espère que la Suisse sera ainsi amenée à étudier la mise au point des mécanismes nationaux appropriés pour permettre à l'enfant dont les droits ont été violés d'avoir accès à des recours utiles à l'échelon national. De même, ICJ-CH et JuCH

souhaitent d'une part renforcer les droits procéduraux des enfants, ce qui implique d'autoriser et de financer les représentations, tant pour la procédure nationale que pour la procédure de présentation de communications, d'autre part simplifier l'accès à des structures telles qu'un service de médiation pour enfants, qui permettraient d'informer, de conseiller et de soutenir les enfants dont les droits sont susceptibles d'avoir été violés. L'association Avocats des enfants Suisse estime qu'il faudrait confier à un seul service (p. ex. un service suisse de médiation) le soin de présenter des communications au nom d'un enfant ou d'un groupe d'enfants et avec son accord. En tant que mécanisme de contrôle national chargé de garantir les droits des enfants, ce service de médiation pourrait notamment accorder aux enfants un accès illimité et simplifié aux procédures judiciaires et à une représentation légale gratuite.
Par ailleurs, ICJ-CH et JuCH espèrent que la question du dispositif de protection, qui permettrait d'accorder une protection rapide, efficace et sans formalités excessives aux parties concernées par une procédure de présentation de communications, fera l'objet d'un examen spécifique tant sur le plan législatif que dans le cas d'espèce.

5.3 Reconnaissance de la procédure de présentation de communications interétatique et de la procédure d'enquête

Les participants à la consultation qui se sont prononcés en faveur d'une adhésion au protocole facultatif ont tous approuvé explicitement ou tacitement la reconnaissance des communications interétatiques (conformément à l'art. 12 du protocole) et de la procédure d'enquête (conformément aux art. 13 et 14 du protocole). Cette approbation s'explique notamment par le fait qu'il s'agit là de précieux instruments complémentaires. Il est en effet peu probable qu'un enfant ou son représentant puisse s'adresser directement au Comité des droits de l'enfant lorsqu'un Etat porte atteinte aux droits des enfants d'une manière systématique ou dans une mesure telle que la vie ou la sécurité des enfants sont menacées. A plus forte raison lorsque font défaut des voies de recours internes efficaces permettant d'imposer le respect des droits des enfants.

Si le canton de Berne approuve ces deux instruments, c'est aussi parce que l'adhésion permettra à la Suisse de prouver la sincérité de ses efforts pour promouvoir le respect des droits des enfants. Le canton de Fribourg pour sa part est d'avis que la procédure d'enquête est peut-être la plus concrètement utile à la protection de l'enfant car elle permet au Comité lui-même de faire des investigations.

!!EKKJ und Kinderschutz Schweiz betonen im Weiteren, dass der Druck auf rechtsstaatlich schwache Staaten umso grösser wird, je breiter das Fakultativprotokoll von der Staatengemeinschaft getragen wird und diese beiden Mechanismen von den Staaten anerkannt werden. ICJ-CH und JuCH bedauern, dass das zwischenstaatliche Mitteilungsverfahren einer ausdrücklichen Anerkennung (sogenanntes „opt-in") durch die Vertragsstaaten bedarf, damit der Ausschuss über dieses Kontrollinstrument verfügen kann. Sie erhoffen sich, dass der internationale Druck ausreicht, um die Beitrittsstaaten anzuhalten, eine entsprechende Erklärung zugunsten der Anerkennung des zwischenstaatlichen Mitteilungsverfahrens abzugeben.!!

6. Autres remarques

La prise de position remise par l'organisation Protection de l'enfance Suisse de même que la prise de position commune du CIDE et de l'IDE approuvent l'intérêt que la Suisse porte à la protection des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans la Convention. ICJ-CH et JuCH estiment que la procédure suivie devant le Comité des droits de l'enfant, qui s'inscrit dans une démarche coopérative permet de relativiser les craintes éventuelles suscitées par la prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels.

Le CIDE/DIE, Curaviva, La Protection de l'enfance Suisse et les Avocats des enfants Suisse considèrent en outre que l'adhésion au protocole facultatif devrait être l'occasion pour la Suisse de mettre en œuvre les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants.

Pour finir, Humanrights.ch regrette que la Suisse n'entre pas en matière sur la reconnaissance d'autres procédures de présentation de communications, qui concernent le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU[9]), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU[10]) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (ICRP[11]).

[9] RS 0.103.1.
[10] RS 0.103.2.
[11] RS 0.109.