



Berne, le 15 décembre 2023

Modification de l'ordonnance sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (OEEJ) Renforcer les droits de l'enfant

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation



1 Contexte

1.1 Mandat parlementaire

La motion 19.3633 Noser *Créer un bureau de médiation pour les droits de l'enfant* charge le Conseil fédéral de soumettre pour délibération au Parlement un projet de bases légales instituant un bureau de médiation pour les droits de l'enfant. Ces bases légales devront définir les compétences nécessaires à l'échange d'informations avec les autorités et les tribunaux, en prévoyant un droit d'accès, et devront garantir le financement. Le bureau de médiation sera indépendant de l'administration et devra être aisément accessible aux enfants et aux jeunes de moins de 18 ans de toute la Suisse ainsi qu'à leurs proches. Il sera en outre chargé d'informer et conseiller les enfants concernant leurs droits et garantira ainsi l'accès de l'enfant à la justice. Au besoin, il pourra servir d'intermédiaire entre l'enfant et les services de l'État et émettre des recommandations. Pour les questions qui ne sont pas de nature juridique ou pour lesquelles une base légale existe déjà, le bureau de médiation renverra aux offres déjà existantes.

Le Conseil fédéral avait proposé de rejeter la motion. Il avait fait valoir que les enfants disposaient déjà de suffisamment de possibilités de consultation. Il considérait une coordination entre les différents services existants plus utile que la création d'un service fédéral. Malgré ces objections, la motion a été adoptée par les deux Chambres.

1.2 Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant

La Suisse a ratifié la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE)¹ en 1997. Ses trois protocoles facultatifs (concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, la vente d'enfants, leur prostitution et la pédopornographie ainsi qu'un mécanisme de plainte en cas de violations des droits) ont également été ratifiés ultérieurement. Depuis lors, la Suisse s'engage à garantir la conformité de sa législation avec la Convention et la mise en œuvre efficace de ses principes directeurs dans la pratique. Dans la CDE elle-même, la création d'un service de médiation pour les droits de l'enfant n'est toutefois pas explicitement mentionnée. En 2021, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, chargé d'examiner la mise en œuvre, a toutefois indiqué dans ses Observations finales concernant le rapport de la Suisse valant cinquième et sixième rapports périodiques que cette dernière ne respectait pas² les principes dits de Paris³ relatifs aux institutions nationales des droits humains⁴.

Conformément à ces principes de Paris, les bureaux de médiation pour les droits de l'enfant recevront un mandat aussi large que possible, fondé sur la Constitution ou la loi et défini sans ambiguïté, qui stipulera leur indépendance, leur composition ainsi que leur champ de compétence. Une activité importante d'un tel bureau sera l'élaboration et la diffusion de propositions, de recommandations et de rapports visant à promouvoir et à protéger les droits de l'enfant. Il pourra le faire de sa propre initiative ou à la de-

¹ RS 0.107.

² Chiffre III./A./13. des observations finales concernant le rapport de la Suisse valant cinquième et sixième rapports périodiques en application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Le rapport est disponible sur : www.ofas.admin.ch > Politique sociale > Politique de l'enfance et de la jeunesse > Droits de l'enfant.

³ Les Principes de Paris sont les lignes directrices de l'ONU pour la création des institutions nationales de défense des droits de l'homme. En 2002, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies les a adaptés aux droits en question et les a entérinés la même année. Le Comité avait alors adopté l'observation générale n° 2 sur le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant.

⁴ Voir la résolution 48/134, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies : Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris).

mande des autorités. Les Principes de Paris prévoient également qu'une telle institution s'assure de l'adéquation et de l'efficacité des lois et des pratiques en matière de protection des droits de l'enfant. Il devra également être habilité à recevoir et d'examiner des plaintes individuelles et à mener des enquêtes sur les violations des droits de l'enfant, sur demande ou de sa propre initiative. Dans le cadre du traitement des cas individuels, il est préférable de recourir à des procédures de médiation et de conciliation, et de donner aux enfants l'accès à une assistance juridique gratuite.

Le Conseil de l'Europe a également formulé des principes de base pour un bureau national de médiation, principes qui incluent notamment l'indépendance et l'impartialité, ainsi que l'accessibilité et l'efficacité. Le Conseil de l'Europe a également émis des recommandations⁵ concernant son cahier des charges :

- donner suite aux plaintes reçues ;
- protéger et promouvoir les droits humains et les libertés fondamentales, y compris, le cas échéant, en proposant une modification de la législation ;
- si les recommandations ne sont pas respectées, s'assurer que le bureau de médiation puisse présenter un rapport à l'organe élu (le Parlement) à ce sujet ;
- contraindre légalement tous les destinataires des recommandations du bureau de médiation à fournir une réponse motivée dans un délai approprié ;
- coopérer avec les acteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux.

1.3 Situation actuelle en Suisse

De nombreux cantons et communes assument aujourd'hui eux-mêmes des tâches similaires à celles d'un bureau de médiation ou les ont confiées à des tiers. Cependant, un état des lieux⁶ commandé par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a montré qu'il subsiste d'importantes lacunes dans le système actuel des droits de l'enfant. Selon cette étude, les enfants ne reçoivent aujourd'hui généralement qu'un soutien insuffisant lorsqu'ils déposent des plaintes auprès des autorités et des tribunaux ; les voies de recours ne sont pas assez accessibles aux enfants et ne sont pas adaptées à ces derniers. En outre, les enfants n'ont pas toujours la possibilité de déposer des plaintes ou de bénéficier d'un soutien pour le faire de leur propre chef contre des décisions prises par les autorités ou dans le cadre d'un mandat de ces dernières. En outre, la possibilité pour les enfants de bénéficier d'un soutien dans des situations parfois difficiles est très différente d'une région à l'autre de la Suisse et ne satisfait pas à l'exigence d'égalité juridique. Il manque un organe qui mette en réseau les différents acteurs du système et qui mette à disposition les connaissances spécialisées nécessaires. De même, dans les cantons, l'accompagnement juridique des enfants dans les procédures ou l'aménagement ciblé de processus adaptés aux enfants, comme le demande la motion, n'est souvent réalisé que de manière rudimentaire, voire pas du tout. Du point de vue des droits de l'enfant, l'étude estime qu'il est nécessaire de combler les lacunes existantes afin de permettre à tous les enfants de faire valoir leurs droits de la même manière et d'assurer ainsi l'égalité juridique.

Par ailleurs, l'Institution nationale des droits de l'homme en Suisse (INDH) a été créée le 23 mars 2023. Il s'agit d'une corporation de droit public au sens des art. 10a à 10c de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix

⁵ Recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des Ministres aux États membres sur le développement de l'institution de l'Ombudsman, www.coe.int > Coopération intergouvernementale en matière de droits humains > Protection et développement des DH > Recommandations, état au 13.9.2023

⁶ Cf. Ruggiero / Lätsch / Krüger / Nehme / Mitrovic / Quehenberger (2022) : Institution indépendante des droits de l'enfant en Suisse : état des lieux et actions à entreprendre, Genève : Université de Genève, ZHAW, HSLU, Rapport à l'attention de l'OFAS.

et de renforcement des droits de l'homme⁷. Cette loi et les statuts de l'institution lui octroient un vaste mandat de promotion et de protection des droits de l'homme en Suisse. L'information, la documentation, la recherche, le conseil, la promotion du dialogue et de la coopération, l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme ainsi que les échanges internationaux figurent au nombre de ses tâches. En revanche, elle n'assume aucune tâche du ressort de l'administration et n'a pas de mandat de médiation. L'INDH n'est pas non plus compétente dans le traitement de plaintes individuelles. Elle accomplit ses tâches et dispose de ses ressources de manière indépendante.

1.4 Appréciations : conférences intercantionales et CFEJ

Les organes spécialisés des conférences intercantionales concernées par ce thème ont fait l'objet d'une préconsultation sur les variantes de mise en œuvre possibles. Ont pris position la Commission permanente de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), la Société suisse de droit pénal des mineurs (SSDPM) au nom de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence pour la politique de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ) au nom de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

Les trois organes sont favorables au principe de la création d'une institution nationale des droits de l'enfant. Selon la SSDPM, un bureau national serait particulièrement intéressant pour les petits cantons et pourrait offrir un soutien de spécialiste précieux aux différentes parties prenantes. Le bureau national devrait avant tout être un interlocuteur pour les professionnels et un défenseur des intérêts actif politiquement en faveur de la mise en œuvre des droits de l'enfant. La Commission permanente de la COPMA a également souligné que le bureau national devait assumer des tâches d'ordre supérieur telles que la mise en réseau, la documentation, l'établissement de rapports ou le monitoring, mais ne devait pas être impliqué dans les procédures en cours, c'est-à-dire ne pas accompagner les enfants ni recevoir de plaintes. De son côté, la CPEJ a plaidé pour la création d'au moins une antenne par région linguistique en plus du bureau national, ce qui permettrait également de conseiller les enfants et les adolescents. Ces antennes devraient être indépendantes et disposer d'un cahier des charges identique avec une offre de la même qualité sur l'ensemble du territoire. L'égalité juridique pourrait ainsi être garantie indépendamment du canton de résidence.

En 2020, dans un document de référence, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) s'est également prononcée sur la création d'un bureau national de médiation pour les droits de l'enfant en Suisse. Selon la CFEJ, ce bureau devra servir d'interlocuteur, proposer un service de médiation et examiner la situation des droits de l'enfant sur l'ensemble du territoire. Il sera habilité à formuler des recommandations aux instances étatiques compétentes et à intervenir auprès du Comité des droits de l'enfant des Nations unies. Ce bureau mettra en réseau les services existants et disposera d'antennes dans les différentes régions linguistiques. Il sera doté d'un mandat légal afin de garantir son indépendance et définir ses tâches. Il devra impérativement s'agir d'une personne morale autonome et indépendante. Selon la CFEJ, il est indispensable que ce bureau respecte les Principes de Paris.

⁷ RS 193.9.

2 Cadre juridique

Dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse, l'essentiel de la base constitutionnelle est inscrit à l'art. 67 de la Constitution fédérale :

Art. 67 Encouragement des enfants et des jeunes

1 Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons tiennent compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes.

2 En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes.

Cette disposition constitutionnelle régit les compétences dans le domaine de l'encouragement et de la protection des enfants. La Constitution attribue cette compétence en premier lieu aux cantons, la Confédération ayant une compétence parallèle subsidiaire.

Un élément central de la politique de l'enfance et de la jeunesse est de favoriser le développement et l'autonomie des enfants et des jeunes.⁸ L'encouragement des enfants et des jeunes peut être considéré comme l'application de l'art. 41, al. 1, let. g, Cst., qui vise à encourager les enfants et les jeunes à devenir progressivement des personnes indépendantes, autonomes et responsables, et à les soutenir dans leur intégration sociale, culturelle et politique.

Pour l'heure, la promotion des droits de l'enfant n'est pas explicitement mentionnée dans la législation fédérale. Mais comme les droits de l'enfant sont le point de départ et la base de tout travail et de toute politique concernant les enfants et les jeunes, et comme la Confédération a ratifié la CDE, elle est tenue d'intervenir dans ce domaine également. La diffusion au niveau national des connaissances en matière de droits de l'enfant destinées aux professionnels de l'enfance et de la jeunesse contribue à ce que les enfants et les jeunes connaissent leurs droits et puissent les faire valoir. Alors seulement, ils pourront être véritablement indépendants, autonomes et assumer leur responsabilité sociale.

Comme exposé plus haut, la politique de l'enfance et de la jeunesse est en premier lieu du ressort des cantons et des communes. Ces derniers doivent mettre à disposition des enfants, des jeunes et des familles un système d'aide à l'enfance et à la jeunesse proposant des prestations d'encouragement, de conseil, de prise en charge et de soutien. Les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que les centres de consultation pour l'aide aux victimes relèvent également de la compétence des cantons. L'art. 67 Cst. permet à la Confédération d'apporter son appui en complément aux mesures cantonales, notamment en ce qui concerne les activités de soutien et de coordination qui dépassent le champ d'action des cantons et qui constituent une intervention judiciaire à l'échelon national. Ainsi, l'OFAS peut par exemple favoriser l'échange d'informations et d'expériences entre les acteurs de ce domaine et coordonner les mesures des différents services fédéraux. En outre, il peut également verser des aides financières. Mais dans la pratique actuelle, les prestations de conseil et de placement fournies aux enfants et aux jeunes relèvent clairement de la compétence des cantons et des communes.

Les tâches de la Confédération dans les domaines de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse ainsi que des droits de l'enfant reposent principalement sur deux bases

⁸ Cf. message relatif à la LEEJ, FF 2010 6197

légales : la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ)⁹ et l'ordonnance du 11 juin 2010¹⁰ sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant. S'y ajoute la loi fédérale du 21 décembre 2007 sur l'enlèvement international d'enfants et les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes (LF-EEA)¹¹.

La LEEJ constitue la base légale principale au niveau fédéral. Notons que la notion d'activités extrascolaires au sens de l'art. 67, al. 2, Cst. dépasse la politique de l'enfance et de la jeunesse menée jusqu'ici par la Confédération sur la base de la LEEJ. La Constitution confère à la Confédération une compétence parallèle et subsidiaire en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, ce qui lui permet de disposer d'une marge de manœuvre pour régler le domaine des droits de l'enfant. En vertu de l'art. 2 LEEJ, la Confédération a pour mission de contribuer à favoriser le bien-être physique et intellectuel des enfants et des jeunes, afin qu'ils deviennent des adultes conscients de leurs responsabilités envers la société. Or, pour qu'ils puissent devenir autonomes et socialement responsables, il faut que les conditions le permettent. Cela signifie notamment que les enfants doivent pouvoir exercer leurs droits d'être informé, conseillé et entendu.

Les prescriptions légales fédérales en matière de droit pénal des mineurs, de droit de la protection de l'enfant, de droit de la famille, etc., comprennent des dispositions relatives aux droits procéduraux des enfants et des jeunes. Ces derniers, pour faire valoir leur droit de codécision dans des procédures de divorce, de retrait de l'autorité parentale, etc., peuvent recourir à l'assistance judiciaire gratuite et indépendante assurée par les avocats spécialisés dans les droits de l'enfant qui exercent leur activité dans le canton. En outre, l'offre de Pro Juventute est à la disposition des enfants et des jeunes 24 heures sur 24 pour un conseil facilement accessible.

Certes, l'ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant se fonde aussi sur deux articles de la CDE qui demandent aux États de protéger les enfants contre la violence et l'exploitation sexuelle (art. 19 et 34). Toutefois, elle se fonde en premier lieu sur l'art. 386, al. 4, CP, qui repose lui-même sur l'art. 123 Cst., attribuant à la Confédération la compétence en matière de droit pénal. Les dispositions constitutionnelles concernant l'attribution des compétences limitent le champ d'application à des mesures qui comprennent une composante préventive importante liée à la poursuite pénale. Cette ordonnance ne peut donc servir de base à un renforcement des droits de l'enfant dans leur ensemble.

3 Solution choisie : renforcer les droits de l'enfant dans le cadre de la LEEJ

Une mise en œuvre complète de la motion qui, en substance, demande la création d'une institution nationale autonome et indépendante pour le conseil individuel des enfants, n'est pas possible en raison de la répartition actuelle des compétences et des tâches entre la Confédération et les cantons. Mais il existe déjà de nombreuses offres au niveau cantonal et régional, que les cantons peuvent également renforcer. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas judicieux d'adapter la Constitution fédérale dans ce domaine, sans compter que, d'un point de vue des connaissances techniques, un service de conseil au niveau national ne serait pas efficace. Pour les enfants qui ont besoin d'aide, il serait probablement moins accessible que des services

⁹ RS 446.1

¹⁰ RS 311.039.1

¹¹ RS 211.222.32

régionaux. Il est important de pouvoir s'entretenir en présentiel lorsqu'il s'agit de conseiller les enfants et les jeunes. La proximité régionale est donc essentielle pour garantir l'accès facile aux services de conseil et de médiation. Les modèles qui peuvent être mis en œuvre dans le cadre de l'actuelle répartition constitutionnelle des compétences et qui répondent au moins partiellement aux exigences de la motion 19.3633 ont donc été examinés sur la base du mandat parlementaire ainsi que des principes et des lignes directrices de la CDE.

Le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire d'agir au niveau cantonal et local pour renforcer les droits de l'enfant, mais que la Confédération doit apporter son soutien dans le cadre de ses compétences. Des lacunes subsistent au niveau cantonal et local, entre autres, les enfants n'ont pas la possibilité de faire recours et ne sont pas soutenus dans les procédures de plainte. D'une manière générale, l'accès aux voies de recours judiciaires n'est pas aménagé de manière favorable aux enfants (cf. le chap. 1.3 à ce sujet). Globalement, différents domaines ne connaissent pas l'égalité des droits pour les enfants et les jeunes de notre pays.

Notamment au vu de la situation financière actuelle, le Conseil fédéral estime néanmoins qu'il n'est actuellement pas opportun de grever davantage les finances des cantons en leur imposant de nouvelles tâches par le biais d'une révision de la LEEJ. Les cantons sont toutefois invités à combler les lacunes quant au renforcement des droits de l'enfant là où ils relèvent de leur compétence et, au besoin, à créer ou à adapter les bases juridiques correspondantes. Pour ce faire, ils peuvent d'ailleurs compter sur l'engagement de nombreuses organisations du secteur privé. Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime que la coordination des différents organismes existants est toujours plus efficace que de créer au niveau fédéral un organe qui en porte la responsabilité complète. De son côté, la Confédération soutiendra toutefois – dans le cadre de ses compétences – les cantons et les communes dans le développement de connaissances spécialisées, le conseil aux autorités et la mise en réseau des acteurs.

Le renforcement des droits de l'enfant vise donc à s'inscrire dans le cadre de la LEEJ en vigueur.

4 Présentation du projet

4.1 Objectif du projet

La Confédération veut renforcer les droits de l'enfant au niveau national par un ancrage explicite de la compétence au sein de l'office correspondant (l'OFAS) ainsi qu'en confiant à une institution appropriée la mission d'accomplir les tâches qui relèvent des droits de l'enfant au niveau national. En parallèle, les cantons ont la responsabilité de promouvoir ou de développer leurs propres offres ou celles de la société civile. C'est sur cette base que peut se développer un réseau performant, au service des objectifs de la motion, tout en préservant l'actuelle répartition fédérale des compétences.

Un bureau national de médiation, indépendant et faisant office de centre de conseil et de médiation pour les enfants et leurs personnes de référence, ne sera donc pas créé. La solution proposée répond néanmoins à l'objectif principal de la motion, qui est d'aider les enfants de toute la Suisse à faire valoir leurs droits, et de contribuer à combler les lacunes du système.

4.2 Cahier des charges d'une institution nationale des droits de l'enfant

Le Conseil fédéral veut s'assurer que les tâches importantes indispensables au renforcement des droits de l'enfant au niveau national seront confiées à une institution appropriée. Il s'agit du soutien et de la coordination sur l'ensemble du territoire, lorsque les cantons ne sont pas en mesure de s'en acquitter. Ces tâches comprennent :

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

En vertu de l'art. 18 LEEJ, ces tâches peuvent être considérées comme étant du ressort de la Confédération et doivent être prises en charge par une institution appropriée à laquelle l'OFAS confie un mandat en ce sens. Aucune base légale formelle supplémentaire n'est nécessaire à cette fin, car l'art. 19 LEEJ octroie à la Confédération le pouvoir d'instituer des organisations particulières ou de participer à des organisations pour remplir son mandat ; selon le principe *a maiore ad minus*, la Confédération peut également déléguer ses tâches à une organisation existante. Le Conseil fédéral préfère la forme plus simple du mandat à la participation ou à la création d'une institution spécifique, cette dernière ne s'imposant pas au regard des tâches à accomplir. Le mandat fait l'objet d'un appel d'offres conformément au droit des marchés publics.

La solution prévue doit être ancrée juridiquement par une adaptation de l'ordonnance du 3 décembre 2021 sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (ordonnance sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, OEEJ)¹², sur la base de la LEEJ. C'est sur cette base que l'ordonnance doit régir notamment le rôle de l'OFAS dans le domaine des droits de l'enfant et les tâches de l'institution mandatée dans ce même domaine. Dans ce sens sont ajoutées ou complétées les dispositions réglementaires suivantes :

- Complément à l'art. 3 (centre de compétence de la Confédération responsable de la politique de l'enfance et de la jeunesse) ;
- nouvel art. 44a (institution des droits de l'enfant).

La solution choisie s'inscrit également dans la continuité des efforts du Conseil fédéral pour renforcer la protection et les droits de l'enfant. Nous avons déjà mentionné l'ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant (cf. chap. 2), sur laquelle se fondent les aides financières que la Confédération peut allouer pour la prévention de la violence faite aux enfants et aux jeunes. Ainsi, le 23 août 2023, il a mis en consultation une modification du code civil pour y inscrire le principe d'une éducation sans violence¹³. Le nouvel art. 302, al. 4, CC proposé prévoit que les « cantons veillent à ce que les parents et l'enfant puissent s'adresser ensemble ou séparément à des offices de consultation en cas de difficultés dans l'éducation. » Cette nouvelle disposition ne remplace pas un bureau de médiation pour les droits de l'enfant. Le projet vise toutefois une amélioration de l'accès aux organismes proposant des conseils et de l'aide, et une inscription dans la législation fédérale¹⁴. Il constitue une nouvelle pierre à l'édifice de l'amélioration des droits de l'enfant.

¹² RS 446.11

¹³ Conseil fédéral, Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation concernant la modification du code civil (Éducation sans violence) du 23 août 2023.

¹⁴ L'inscription n'a pas lieu dans le droit civil relatif à la protection de l'enfant, car cela pourrait être mal interprété en ce qui concerne le rôle et l'intervention de l'APEA. Cf. rapport explicatif, ch. 3.2.1

4.3 Variantes examinées et non retenues

L'insertion, dans le cadre constitutionnel existant, d'une variante prévoyant une plateforme des droits de l'enfant commune à la Confédération et aux cantons, combinant une institution au niveau national avec des centres de consultation suprarégionaux a également été examinée. L'institution nationale aurait assumé des tâches d'intérêt supérieur dans le domaine des droits de l'enfant et, sur le plan des connaissances spécialisées, apporté un soutien et assuré la mise en réseau au niveau régional. Des centres de consultation suprarégionaux auraient permis de soutenir davantage des initiatives visant à donner à tous les enfants et jeunes un accès à l'information et à des conseils sur leurs droits, quel que soit leur lieu de résidence. Conformément à l'art. 11 LEEJ, la Confédération peut soutenir des offres cantonales ou régionales, mais uniquement si elles ont caractère de modèle et sont limitées dans le temps. En revanche, sans révision de la LEEJ, il n'est pas possible d'accorder un financement de départ à un projet de durée indéterminée. Or, une telle modification n'est pas non plus judicieuse d'un point de vue de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Une extension du cahier des charges de la Confédération dans ce sens n'est donc pas indiquée à l'heure actuelle.

Il a également été renoncé à proposer que l'institution serve en outre de point de contact national (service de triage) chargé de transmettre les demandes ou les préoccupations des enfants ou des jeunes aux services cantonaux ou régionaux compétents. Un tel mandat serait problématique au regard de la répartition des compétences entre Confédération et cantons ; d'ailleurs, le Conseil fédéral estime que la place d'une telle institution n'est pas à l'échelon national.

5 Comparaison avec le droit étranger

Dans de nombreux pays européens, il existe des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant (IIDE). L'étude comparative¹⁵ commandée par l'OFAS a examiné les modèles existants dans six pays européens : Belgique, Autriche, Royaume-Uni, France, Allemagne et Italie. Les modèles d'IIDE sont très différents d'un pays à l'autre : ils vont de la structure autonome et indépendante au niveau régional à la structure intégrée dans une institution nationale des droits de l'homme ou institution nationale ayant certaines activités au niveau régional. Les IIDE ne disposent pas toutes d'une mission globale, pas plus qu'elles ne couvrent pas tous les domaines d'activité¹⁶. Le Royaume-Uni compte quatre institutions (une en Angleterre, une au pays de Galles, une en Écosse et une en Irlande du Nord). Elles disposent, sauf exception¹⁷, d'un large mandat. Dans d'autres pays, comme la Belgique et la France, elles sont surtout axées sur une mission quasi juridique¹⁸. L'Allemagne et l'Autriche, en revanche, sont principalement dotées d'institutions privées dont l'activité principale est la médiation, tandis qu'en Italie, le rôle principal de l'IIDE est d'agir en qualité de surveillant de l'État dans son respect des prescriptions. Toutes les IIDE remplissent, dans une certaine mesure,

¹⁵ Cf. Ruggiero / Lätsch / Krüger / Nehme / Mitrovic / Quehenberger (2022) : Institution indépendante des droits de l'enfant en Suisse : état des lieux et actions à entreprendre, Genève : Université de Genève, ZHAW, HSLU, Rapport à l'attention de l'OFAS.

¹⁶ Selon l'auteur, le mandat de l'IIDE comprendrait idéalement sept domaines d'action : 1) législation et politique, 2) actions quasi juridiques et médiation, 3) surveillance de la conformité de l'État, 4) établissement de rapports sur la situation des enfants et la mise en œuvre de la CDE, 5) éducation, promotion et sensibilisation concernant les droits de l'enfant, 6) participation des enfants, 7) réseautage.

¹⁷ Les exceptions portent sur les actions quasi juridiques et la médiation, ainsi que de la surveillance de la conformité de l'État. Ces domaines ne constituent pas un mandat à part entière.

¹⁸ La mission quasi juridique constitue un mandat à part entière couvrant la médiation, les plaintes individuelles et les démarches judiciaires.

la mission de rendre compte de la situation des enfants et de la mise en œuvre de la CDE, ainsi que d'éduquer, de promouvoir et de sensibiliser aux droits de l'enfant. La participation des enfants est certes prise en compte dans l'exercice du mandat, mais elle n'est pas toujours explicitement mentionnée. Le type d'institution a un impact décisif sur l'indépendance de l'IIDE. Les institutions publiques dotées d'une base légale et qui rendent compte aux autorités parlementaires sont réputées plus indépendantes que les institutions privées sans base légale ou les institutions publiques qui dépendent de ministères et dont le mandat n'est pas inscrit dans la loi. Ce dernier type d'institution est présent en Autriche et en Allemagne. Aussi, ce manque d'indépendance leur a valu de ne pas être incluses dans le réseau européen des médiateurs pour enfants (ENOC).

6 Modifications de l'OEEJ

6.1 Vue d'ensemble

Le projet vise à modifier l'ordonnance du 3 décembre 2021 sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (ordonnance sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, OEEJ ; RS 446.11).

Sur la base de la LEEJ, les nouvelles dispositions de l'art. 3 OEEJ précisent que l'OFAS soutient le développement professionnel et la mise en réseau des acteurs dans le domaine des droits de l'enfant. Le nouvel art. 44a OEEJ précise expressément que la Confédération peut confier à un tiers certaines tâches de soutien et de coordination au niveau national dans ce domaine. Pour la mise en œuvre des tâches décrites à l'art. 44a OEEJ, l'OFAS attribue un mandat à un tiers conformément au droit des marchés publics. Le mandat est financé par le budget actuel de l'OFAS.

6.2 Commentaire des dispositions

Art. 3 Service de la Confédération responsable de la politique de l'enfance et de la jeunesse

L'OFAS est déjà le centre de compétence de la Confédération responsable de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Ses compétences sont inscrites à l'art. 3 OEEJ. Elles incluent notamment l'entretien d'un échange régulier d'informations avec les différents acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse (art. 3, al. 2, let. c, OEEJ) et l'adoption de mesures afin de faciliter la collaboration entre ces mêmes acteurs (art. 3, al. 2, let. d, OEEJ). La nouvelle lettre f proposée consacre la compétence de l'OFAS en matière de développement professionnel et de mise en réseau des acteurs dans le domaine des droits de l'enfant, y compris pour les questions relatives aux institutions du droit de l'enfant.

Sur la base d'une décision du Conseil fédéral, l'OFAS a aujourd'hui déjà pour tâche d'accélérer la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant ratifiée par la Suisse en 1997, et en particulier de veiller à la coordination de sa mise en œuvre et à la faire connaître au niveau national.¹⁹ Jusqu'à présent, le droit fédéral ne prévoyait toutefois aucune attribution explicite de cette compétence concernant les droits de l'enfant en général. Le nouvel art. 3, al. 2, let. f, vient combler cette lacune. Par ailleurs, l'OFAS est aussi responsable de l'exécution de l'ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant (cf. chap. 2). Sur la base de cette ordonnance, l'OFAS peut également verser des aides financières afin de protéger les enfants et les jeunes d'actes de violence et d'empêcher

¹⁹ Voir la décision du Conseil fédéral du 18 février 1998 intitulée « Travaux relatifs à la mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant ».

la violence commise par les jeunes. Par ailleurs, l'ordonnance permet à la Confédération de mettre en œuvre elle-même des mesures dans ce sens.

L'al. 3 offre aux cantons la possibilité d'adresser à l'OFAS des questions techniques liées à la création d'une institution des droits de l'enfant. Ce faisant, il s'agit d'encourager la création de centres de consultation cantonaux et intercantonaux pour les enfants, les jeunes et leurs proches. Conformément au texte de la motion, ces institutions cantonales ou intercantionales doivent être facilement accessibles à tous les enfants et jeunes des cantons concernés, ainsi qu'à leurs proches. Leur rôle serait d'informer et de conseiller les enfants au sujet de leurs droits.

Section 9 : institution des droits de l'enfant

art. 44a

Le renforcement des droits de l'enfant, que l'OFAS confie à une institution appropriée, sera désormais ancré explicitement dans le droit fédéral par le biais de l'OEEJ.

Le mandat prévu pour une institution nationale appropriée sera inscrit et précisé dans un nouvel article. Entrent notamment en ligne de compte les instituts universitaires, mais aussi les organisations publiques ou privées déjà existantes. Il est également envisageable de mandater deux institutions qui se partagent les tâches sur le plan spécialisé et/ou régional.

L'institution mandatée assumera les tâches dont la nature générale impose qu'elles soient réalisées au niveau national. Ces tâches comprennent notamment le développement de connaissances, l'analyse de l'application des droits de l'enfant en Suisse, le conseil aux autorités politiques et la mise en relation des différents acteurs. Un certain nombre de tâches incombant à une institution des droits de l'enfant sont déjà partiellement exécutées aujourd'hui, notamment le monitoring, le reporting ou la promotion de la participation, mais elles sont réparties entre une multitude d'acteurs publics, semi-publics et privés.²⁰ L'institution mandatée sera chargée de réunir et de compléter ces activités. Quant à l'OFAS, il assumera des tâches plus générales dans la mise en œuvre de la CDE, à savoir la coordination nationale et la diffusion de la Convention en Suisse. En tant que service spécialisé de la Confédération pour la politique de l'enfance et de la jeunesse, l'OFAS est également responsable de la mise à disposition et de l'échange d'informations sur le sujet, ainsi que du développement des compétences dans ce domaine.

Sur mandat de la Confédération, le Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH) a assumé jusqu'en 2022 (pendant onze ans) des tâches dans le domaine des droits de l'enfant. La nouvelle institution nationale des droits de l'homme (INDH) a entamé ses activités en mai 2023, après adoption par le Parlement de la base légale correspondante, à l'automne 2021²¹. Il est envisageable que l'INDH puisse assumer de telles tâches à l'avenir. Cette institution est en cours de création. Comme son mandat est soumis à la législation des marchés publics, elle doit se conformer à la procédure correspondante.

Al. 1 : les let. a à d définissent les tâches que l'OFAS peut confier à une institution appropriée.

²⁰ Cf. Ruggiero / Lätsch / Krüger / Nehme / Mitrovic / Quehenberger (2022) : Institution indépendante des droits de l'enfant en Suisse : état des lieux et actions à entreprendre, Genève : Université de Genève, ZHAW, HSLU, Rapport à l'attention de l'OFAS, p. 69

²¹ Cf. le message du 13 décembre 2019 visant à compléter la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme en vue de la création d'une institution nationale des droits de l'homme (INDH).

Let. a : il faut entendre par là les bases techniques à l'intention des professionnels qui conseilleront les enfants, les jeunes et leurs proches sur des questions d'ordre juridique. De même, il s'agit d'élaborer et de mettre à disposition des recommandations et des informations pour les professionnels sur les procédures adaptées aux enfants dans les différents domaines juridiques (droit pénal, droit pénal des mineurs, droit de la protection de l'enfant, droit de la famille, droit des étrangers, etc.). Enfin, il est prévu d'attribuer des mandats de recherche dans le domaine des droits de l'enfant afin d'élargir les connaissances fondamentales.

Let. b : la let. b comprend des analyses spécifiques sur la mise en œuvre des droits de l'enfant (par ex. concernant le droit d'être entendu et de participer) aux niveaux communal, cantonal et national dans les différents domaines juridiques (droit pénal, droit pénal des mineurs, droit de la protection de l'enfant, droit de la famille, droit des étrangers, etc.). Ces analyses serviront à compléter le rapport national de la Suisse et le rapport alternatif des ONG, ainsi qu'à identifier des exemples de bonnes pratiques.

Let. c : sont envisageables des prestations de conseil à l'intention des autorités fédérales, cantonales et autres pour l'adaptation des dispositions en vigueur ou leur mise en œuvre. Les autorités – en particulier les offices fédéraux, les gouvernements et les parlements cantonaux et communaux – seront conseillées en premier lieu sur demande. Le conseil aux organisations privées ne fera pas partie du mandat.

Let. d : l'institution veillera également à la mise en réseau des acteurs et à la collaboration entre les organismes publics et privés actifs dans le domaine de l'encouragement et de la protection des droits de l'enfant. De même, il conviendra d'assurer l'échange au niveau international avec l'objectif de favoriser le transfert des connaissances et l'échange d'expérience.

7 Effets

7.1 Conséquences pour la Confédération

L'exécution des nouvelles dispositions de l'ordonnance vient accroître le cahier des charges de l'OFAS. La gestion du mandat et le suivi de l'institution des droits de l'enfant nécessiteront des ressources humaines supplémentaires à hauteur d'environ 1 EPT. Il est prévu d'assurer la mise en œuvre par une compensation interne au DFI.

Le Parlement a alloué un montant annuel de 390 000 francs en qualité de solution transitoire jusqu'à la création d'une institution nationale des droits de l'enfant et à son entrée en fonction. La solution choisie pourrait être réalisée avec ce budget. Ces ressources financières figurent dans la demande budgétaire et le plan financier de l'OFAS.

7.2 Conséquences pour les cantons

Le projet n'a aucune répercussion directe sur les cantons concernant les finances et les ressources en personnel. Ils ne devront assumer aucune tâche supplémentaire.

7.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales

Aucune conséquence négative sur l'économie et l'environnement n'est attendue de par les nouvelles dispositions de l'ordonnance.

Le mandat d'une institution nationale des droits de l'enfant et le renforcement subséquent de ces derniers auront un effet positif sur la société. Les activités de l'OFAS et de l'institution mandatée permettront d'élaborer, de collecter et de proposer des con-

naissances, de mettre en réseau et de conseiller les acteurs cantonaux et communaux, et de contribuer ainsi à ce que les enfants de toute la Suisse soient mieux soutenus dans la défense de leurs droits.

Annexe (projet d'acte législatif)