

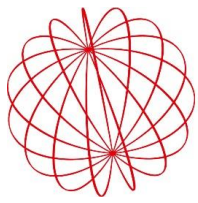
Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

Création d'un bureau de médiation indépendant pour les droits de l'enfant

Prise de position sur la mise en œuvre de la motion 19.3633
– Créer un bureau de médiation pour les droits de l'enfant

Novembre 2021

Un bureau de médiation pour les droits de l'enfant joue un rôle clé pour la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Il soutient les enfants et les jeunes qui ont affaire au système juridique. Il accompagne la législation et garantit que les droits et les besoins des enfants soient pris en considération en politique et dans la pratique.



Situation de départ

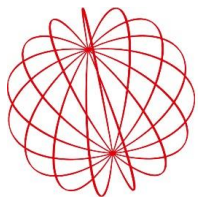
La Convention des droits de l'enfant définit des droits fondamentaux de l'enfant à la protection, à l'encouragement et à la participation. La mise en application de ces droits comporte toutefois de nombreux obstacles pour les enfants, étant donné leur stade de développement. Leurs opinions et leurs points de vue continuent d'être pris en compte de manière insuffisante. A quelques exceptions près, les enfants n'ont pas de droit de vote et ne disposent pas de moyens institutionnalisés de s'impliquer dans les processus politiques. Le système juridique continue d'être essentiellement conçu pour les adultes. Les besoins et les droits des enfants ne sont pris en considération que depuis un temps relativement court.

D'où l'importance de créer un organe qui puisse conseiller les enfants et les jeunes, jouer un rôle de médiation en cas de conflit et s'engager en faveur des droits de l'enfant. Un bureau de médiation a une importance particulière pour les enfants vivant dans des situations difficiles. Il s'agit notamment des enfants vivant dans des structures socio-pédagogiques, de pédagogie spécialisée ou des familles d'accueil ; d'enfants dont les parents se séparent ou divorcent ; d'enfants victimes d'infractions pénales ; d'enfants en conflit avec la loi ou encore d'enfants dans les procédures d'asile.

Un bureau de médiation pour les droits de l'enfant comble cette lacune. Il joue un rôle clé en matière de mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant. Il soutient les enfants et les jeunes qui ont affaire au système juridique. Il accompagne la législation et garantit que les droits et les besoins des enfants soient pris en considération en politique et dans la pratique.

Lors de la session d'automne 2021, le Parlement a adopté la motion 19.3633 « Créer un bureau de médiation pour les droits de l'enfant » du conseiller aux Etats Ruedi Noser. La motion charge le Conseil fédéral d'élaborer des bases légales instituant un bureau de médiation pour les droits de l'enfant. En réalisant le colloque intitulé « Accès à la justice - quelles possibilités de plainte pour les enfants et les jeunes en Suisse ? », le Réseau suisse des droits de l'enfant a apporté sa contribution à ce sujet le 25 mars 2021. A cette occasion, des scientifiques et des experts-es de la pratique ont pu se pencher sur la thématique avec des perspectives internationales et locales. Les constats faits lors de ce colloque ont été intégrés dans la présente prise de position.

Bureaux de médiation pour les droits de l'enfant en Europe : dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, on dénombre 43 bureaux de médiation chargés d'un mandat particulier dans le domaine des droits de l'enfant, répartis dans 34 pays. (Source : Réseau européen des médiateurs pour enfants (ENOC))



Recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU

L'article 4 de la Convention des droits de l'enfant oblige les Etats signataires à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la Convention. Le Comité des droits de l'enfant, qui est en charge de la surveillance de la mise en œuvre de la CDE dans les Etats signataires, affirme clairement qu'une mise en œuvre complète des droits de l'enfant implique la création d'un mécanisme indépendant de surveillance des droits de l'enfant¹.

Dans le cadre de son examen de la situation en Suisse, le Comité des droits de l'enfant a déjà recommandé à plusieurs reprises la création d'un mécanisme indépendant de surveillance des droits de l'enfant². Dans ses Observations finales du 27 septembre 2021³, le Comité des droits de l'enfant recommande à la Suisse d'avancer rapidement sur la création d'un bureau de médiation et de donner à celui-ci le mandat **d'observer et d'évaluer, au niveau fédéral et cantonal, les progrès en matière de mise en œuvre des droits de l'enfant**. Ce bureau doit également être en mesure de **recevoir les plaintes émanant des enfants, d'une manière qui leur soit adaptée, examiner ces plaintes et les traiter**⁴. Le bureau de médiation doit en outre être conforme aux **Principes de Paris**⁵, qui définissent les fondements pour la création d'institutions de surveillance des droits humains et des droits de l'enfant.

Rôle d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant

Prévention

Un bureau de médiation remplit une fonction de protection et de promotion des droits de l'enfant : il fournit directement aux enfants et aux jeunes des informations sur leurs droits. Ce faisant, il contribue à la prise de conscience, chez les enfants, de l'existence de leurs droits et de la possibilité de les faire appliquer. Il contribue également aux efforts qui permettent aux professionnels-les travaillant directement en contact avec les enfants et les jeunes d'être sensibilisés aux droits de l'enfant et de les respecter. Mais le bureau de médiation accompagne aussi la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant dans sa dimension sociétale globale. Enfin, il peut être actif dans le domaine de la sensibilisation d'autres décideurs-ses et parties-prenantes aux droits de l'enfant, comme des entreprises privées ou des églises.

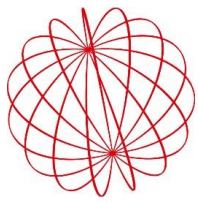
¹ [UN-Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 5 \(2003\), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child.](#)

² En 2002, 2015 et 2021: CRC/C/15/Add.182. du 13 février 2002, CRC/C/CHE/CO/2-4 du 26 février 2015, CRC/C/CHE/CO/5-6 du 27 septembre 2021.

³ [Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales concernant les deuxième à quatrième rapports périodiques de la Suisse, 4 février 2021.](#)

⁴ [Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Switzerland, CRC/C/CHE/CO/5-6, 27 septembre 2021.](#)

⁵ [Résolution 48/134 de l'Assemblée générale de l'ONU de 1994, A/RES/48/121, Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme \(les Principes de Paris\).](#)



Exemple concret : tâches d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant

Le bureau de médiation pour l'enfance et la jeunesse en Autriche (Kinder- und Jugendanwaltschaft) rend régulièrement visite aux établissements socio-éducatifs pour s'entretenir directement avec les enfants et les jeunes, sans la participation de la direction des établissements ou du personnel pédagogique.

Examen des plaintes

Un bureau de médiation doit pouvoir offrir une solution efficace aux enfants lorsqu'une atteinte à leurs droits a eu lieu. Le traitement des cas particuliers fait donc partie intégrante des tâches d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant. Le Comité des droits de l'enfant estime qu'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant doit avoir la compétence de recevoir et d'examiner des plaintes individuelles provenant des enfants⁶. La motion 19.3633 ne va pas très loin dans cette direction. Le texte de la motion évoque le rôle d'information du bureau vis-à-vis des enfants au sujet de leurs droits, celui de conseil et, si nécessaire, de médiation entre l'enfant et les organes étatiques, ainsi que de présentation de recommandations. Elle ne prévoit pas que le bureau dispose du pouvoir d'édicter des directives.

En référence aux recommandations du Comité des droits de l'enfant, le Réseau suisse des droits de l'enfant estime que le bureau de médiation pour les droits de l'enfant devrait avoir la compétence d'examiner et de traiter les plaintes émanant des enfants. Il doit conseiller les enfants dans le cadre des procédures et les soutenir s'il s'agit d'engager une procédure en justice. Cet organe apporterait ainsi une réelle plus-value en matière de mise en pratique des droits de l'enfant.

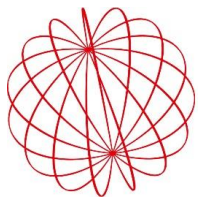
Exemple concret : tâches d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant

Dans le contexte de la pandémie de covid-19, la fermeture de certaines frontières entre pays voisins a mis les familles binationales face à d'importants défis. Les enfants ne pouvaient plus réaliser leur droit à entretenir le contact avec leurs deux parents. Grâce à l'intervention du bureau de médiation pour les enfants et les jeunes du Vorarlberg en Autriche (Kinder- und Jugendanwaltschaft Vorarlberg), les familles ont obtenu le droit de se voir malgré le contexte particulier.

Evolution du droit

En tant qu'instance publique indépendante, un bureau de médiation pour les droits de l'enfant peut défendre les intérêts des enfants dans les développements législatifs et politiques. Dans cette optique, les expériences au niveau du conseil direct et du traitement des cas individuels représentent un aspect essentiel permettant de combler des lacunes dans les mesures de protection et de reconnaître des défauts dans la mise

⁶ [Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 2 \(2002\), The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, CRC/GC/2002/2.](#)



en œuvre des droits de l'enfant. Le bureau peut rassembler ce type d'expériences dans le but de s'exprimer dans le cadre de prises de position ou d'entretiens avec les autorités et s'engager ainsi à mieux garantir le respect des droits de l'enfant dans la pratique.

Fonction de contrôle

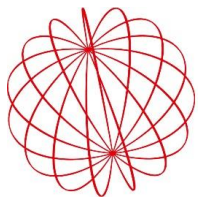
Le bureau de médiation assume aussi une fonction de contrôle des activités de l'Etat (checks and balances). Contrairement aux tribunaux, dont le rôle de contrôle se limite à des procédures précises et à des arrêts applicables, les tâches d'un bureau de médiation sont plus globales. Dans son activité, il peut aussi se référer à des décisions juridiques ou des décisions qui relèvent de la compétence d'une autorité et qui ne peuvent pas faire l'objet d'une contestation légale⁷. A travers son rôle de médiation, le bureau peut donc contribuer à renforcer la confiance envers les institutions étatiques et les autorités. Cette confiance a une grande importance, surtout dans des domaines sensibles comme la protection de l'enfance.

Lien avec le 3^e protocole facultatif à la CDE

Le troisième protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant permet aux enfants et à leurs représentants-es de déposer des plaintes auprès du Comité des droits de l'enfant de l'ONU lorsqu'une violation des droits de l'enfant a eu lieu⁸. Le processus de communication au Comité des droits de l'enfant n'est toutefois accessible aux enfants qu'une fois épuisées les voies juridiques nationales. De plus, la procédure de communication individuelle ne constitue pas un moyen juridique contraignant, mais un moyen diplomatique de communication entre le Comité des droits de l'enfant et l'Etat signataire. Grâce à son activité de conseil et de médiation, un bureau de médiation contribue à la possibilité de traiter et résoudre les cas de violation des droits de l'enfant à l'interne de l'Etat, avant même qu'ils ne remontent au Comité des droits de l'enfant. Il représente donc une manière de prévenir l'internationalisation des plaintes.

⁷ Voir à ce propos : Commentaire sur la loi-type de l'Association des ombudsmans parlementaires suisses, <https://www.ombudsstellen.ch/fr/loi-type/commentaires/>

⁸ La Suisse a ratifié le 3^e protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant le 24 avril 2017.



Conception du bureau de médiation

Les Principes de Paris constituent un élément déterminant pour la conception du mécanisme indépendant de surveillance des droits de l'enfant. Ces principes ont été adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU en 1994, dans le cadre de la résolution 48/134⁹. Le commentaire général no 2 du Comité des droits de l'enfant constitue un autre élément déterminant¹⁰.

Les Principes de Paris

Le 4 mars 1994, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté les lignes directrices pour la conception des institutions nationales des droits humains (INDR). Ces institutions doivent :

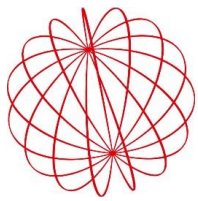
- s'appuyer sur un fondement légal ;
- disposer d'un mandat complet de protection et de promotion de tous les droits humains ;
- jouir d'une indépendance garantie par rapport au Gouvernement et au Parlement ;
- être composé d'une pluralité d'acteurs-rices ;
- bénéficier d'une infrastructure et d'un financement suffisant.

En référence aux Principes de Paris, les points suivants doivent donc être pris en considération au moment de la conception du bureau de médiation pour les droits de l'enfant :

- **Fondement légal** : le mandat, les tâches et les compétences de l'institution doivent être inscrits dans une base légale. Afin de garantir que l'institution puisse entreprendre des activités dans tous les domaines juridiques, cette base légale ne doit pas être couplée à des lois existantes.
- **Indépendance** : le fondement légal doit garantir une véritable indépendance. Le bureau de médiation doit pouvoir agir en toute indépendance par rapport à d'éventuelles directives du Parlement ou de l'administration.
- **Mandat complet** : le mandat de l'institution doit être défini au niveau légal et englober la promotion et la protection des droits de l'enfant. L'institution doit être active dans tous les domaines juridiques et être en mesure de soutenir les enfants et les jeunes dans toutes les procédures administratives ou juridiques qui les concernent. Les références sont d'une part la Convention des droits de l'enfant et les trois protocoles facultatifs qui s'y rattachent, et d'autre part les divers traités de droits humains pertinents ainsi que des articles constitutionnels et lois nationales.
- **Financement** : l'institution doit être dotée d'un financement de base suffisant pour réaliser l'intégralité de ses tâches. Ce financement ne doit pas s'opérer au détriment d'autres tâches et domaines d'activité de la Confédération dans le domaine des

⁹ [General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.](#)

¹⁰ [Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 2 \(2002\), The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, CRC/GC/2002/2.](#)



droits de l'enfant, de la protection ou de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse.

Les éléments suivants sont en outre considérés comme essentiels par le Réseau suisse des droits de l'enfant :

- **Gratuité** : le bureau de médiation doit être accessible facilement aux enfants, aux jeunes et aux personnes en charge de leur éducation et de leurs soins. Les frais de procédure ne doivent en aucun cas constituer un obstacle pour s'adresser au bureau. Le bureau de médiation pour les droits de l'enfant doit donc pouvoir dispenser ses prestations gratuitement.
- **Interdisciplinarité** : les défis liés aux droits de l'enfant sont souvent complexes. L'institution devrait donc être composée dans une logique interdisciplinaire. En plus de l'expertise juridique, des connaissances spécialisées sont aussi nécessaires dans les domaines du développement psycho-social, ainsi que de l'expérience pratique en matière de conseil aux enfants et aux jeunes.
- **Accessibilité** : l'accès direct au bureau de médiation doit être garanti aux enfants et aux jeunes. L'institution doit donc être active dans le domaine du conseil et de la médiation dans les différentes langues nationales et être accessible pour les enfants et les jeunes de toutes les régions du pays. Des services de traduction doivent assurer aux enfants de langue étrangère la possibilité de bénéficier des prestations du bureau.

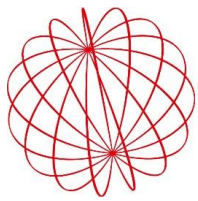
Exemple : Vorarlberg

En Autriche, les tâches de médiation sont assumées par des structures appelées "bureaux d'avocats pour les enfants et les jeunes" (Kinder- und Jugendanwaltschaften). Dans le système fédéraliste, chaque Land dispose de son propre bureau. Dans le Land du Vorarlberg, le bureau d'avocats pour les enfants et les jeunes dispose de 4 spécialistes (équivalent à 3 postes à plein temps). Le Vorarlberg compte 400'000 habitants-es, dont 80'000 enfants de moins de 18 ans.

Tâches du bureau de médiation

Le fondement légal doit définir clairement les tâches et les compétences de l'institution. Les tâches suivantes doivent y figurer au minimum :

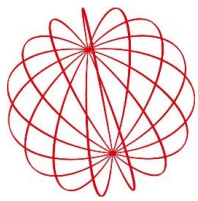
- **Information et sensibilisation** : à l'aide de moyens adaptés, le bureau de médiation sensibilise les enfants et les jeunes, ainsi que les professionnels-les qui travaillent avec eux aux droits de l'enfant.
- **Conseil** : le bureau de médiation conseille les enfants, les jeunes, les parents et d'autres personnes chargées de l'éducation et des soins aux enfants et aux jeunes dans le domaine des droits de l'enfant. Il soutient les enfants et les jeunes dans la



mise en pratique de leurs droits, ainsi que dans d'éventuelles procédures juridiques ou administratives et dans l'accès aux moyens juridiques.

- **Médiation** : lorsque cela est nécessaire, le bureau offre une médiation entre les enfants, les jeunes, les parents ou les personnes en charge de l'éducation et les instances de l'Etat (p. ex. autorités de protection de l'enfance, écoles) ou des instances indépendantes de l'administration qui fournissent des prestations publiques (p. ex. des établissements socio-éducatifs ou de pédagogie spécialisée). Le bureau de médiation peut aussi publier des recommandations.
- **Evolution du droit** : le bureau de médiation intègre les intérêts des enfants et des jeunes dans les processus législatifs et politiques.
- **Echange national et international** : l'institution soigne les échanges avec des organes internationaux et avec les autorités, les milieux scientifiques et la société civile. Elle doit favoriser la mise en réseau des acteurs impliqués dans la protection et la promotion des droits de l'enfant et des droits humains (entre autres l'institution nationale des droits humains, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, la Commission nationale de prévention de la torture).
- **Monitoring et présentation de rapports** : l'institution peut présenter des rapports au Comité des droits de l'enfant ainsi qu'à d'autres organes des droits humains sur la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant en Suisse.
- **Traitement et examen des plaintes** : le bureau de médiation peut recevoir, examiner et traiter des plaintes émanant des enfants et de leurs représentants-es.

Besoin attesté de progression dans le domaine de la participation des enfants dans les procédures : les informations rassemblées dans le cadre d'une étude du Centre suisse de compétence pour les droits humains sur la participation des enfants conformément à l'article 12 de la Convention des droits de l'enfant montrent que le droit des enfants d'être entendus dans toutes les procédures qui les concernent n'est pas mis en pratique sur l'ensemble du territoire. Il existe aussi d'importantes différences en ce qui concerne les méthodes d'audition. Un bureau de médiation pour les droits de l'enfant peut d'une part sensibiliser les professionnels-les à la participation des enfants et des jeunes dans les procédures et d'autre part conseiller et soutenir les enfants et les jeunes concernés de manière adéquate. En s'assurant que les enfants soient intégrés le plus tôt possible dans les procédures, le bureau de médiation contribue aussi à éviter des procédures particulièrement longues et coûteuses.



Compétences et pouvoirs du bureau de médiation

L'institution doit disposer des pouvoirs suivants, afin d'assurer la réalisation de ses tâches :

- **Droit d'accès** : l'institution a la possibilité d'accéder à des renseignements de la part des autorités et des tribunaux. Les autorités sont dans l'obligation de fournir une assistance administrative.
- **Accès aux documents officiels** : l'institution dispose du droit d'accéder aux documents officiels des autorités et des tribunaux.
- **Médiation** : l'institution jouit du droit de remplir une fonction de médiation entre des enfants ou leurs personnes de référence et les autorités ou les tribunaux.
- **Accès aux enfants et aux jeunes** : l'institution dispose de l'autorisation d'entrer en contact avec les enfants et les jeunes concernés.
- **Accès aux institutions** : le bureau de médiation peut effectuer des visites dans des institutions dans lesquelles sont hébergés des enfants et mener des entretiens directs et confidentiels avec les enfants et les jeunes (établissements socio-éducatifs et de pédagogie spécialisée, établissements pénitentiaires pour mineurs, centres pour requérants d'asile).
- **Recommandations** : l'institution est compétente pour adresser des recommandations aux autorités et au Parlement.

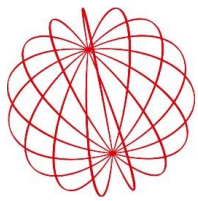
Organisation du bureau de médiation

Le modèle d'organisation du bureau de médiation doit être choisi en fonction des tâches et des fonctions qu'il doit réaliser.

Ancrage fédéral et accessibilité

Le Réseau suisse des droits de l'enfant salue fondamentalement l'intention du Parlement de créer un bureau de médiation pour les droits de l'enfant. Un organe national a cet avantage de permettre aux enfants de bénéficier de conseils et du soutien nécessaire dans les situations où leurs droits ne sont pas respectés, et ce indépendamment de leur canton de domicile. De plus, un organe national peut contribuer à l'harmonisation des prestations adressées aux enfants et aux jeunes dans les différents cantons et éviter, de cette manière, les discriminations et renforcer l'égalité des chances.

Toutefois, pour réaliser ses tâches, un bureau de médiation doit être facilement accessible aux enfants et aux jeunes. L'accessibilité physique du bureau et, en particulier dans le contexte plurilingue de la Suisse, son accessibilité linguistique sont donc des éléments importants.



Dans un document de référence, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ étudie divers modèles d'organisation pour un bureau national de médiation pour les droits de l'enfant en Suisse¹¹. Elle étudie notamment les propositions de modèles du réseau européen des bureaux de médiation (ENOC)¹². La commission propose un autre modèle, adapté au contexte de la Suisse : un bureau de médiation national avec des bureaux ou "antennes" par région linguistique qui lui sont directement subordonnés.

Le Réseau suisse des droits de l'enfant est favorable à ce modèle. Il permet au bureau de médiation pour les droits de l'enfant d'assumer sa fonction d'évolution du droit, de contrôle des activités de l'Etat et d'accessibilité facilitée pour l'aide aux cas individuels.

Election par le Parlement

L'indépendance du bureau de médiation par rapport au Parlement et au Gouvernement doit être garantie, afin qu'il puisse réaliser son mandat de manière crédible. En référence à la loi-type de l'Association des ombudsmans parlementaires suisses¹³, le Réseau suisse des droits de l'enfant propose que le-la responsable du bureau de médiation soit élu-e directement par le Parlement. Cette personne devrait être intègre, bénéficier d'une grande considération et d'une expertise certifiée en matière de droits de l'enfant. Cette responsable de bureau de médiation devrait en outre être élu-e pour une durée fixe de mandat.

La personne qui assume la responsabilité du bureau national chapeaute les antennes dans les régions linguistiques qui sont, elles, dotées de ressources adaptées. Le-la responsable du bureau national est compétent-e pour désigner les collaborateurs-rices des antennes dans les régions linguistiques.

¹¹ Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ, Document de référence sur la création d'un bureau national de médiation pour les droits de l'enfant en Suisse, août 2020.

¹² Les modèles esquissés sont :

- Un bureau de médiation par région (linguistique) ou par canton, ainsi qu'un bureau national qui coordonne les bureaux régionaux. Les bureaux régionaux font partie d'une conférence commune.
- Un bureau national de médiation pour les droits humains ou une institution des droits humains avec une personne mandatée spécifiquement pour les droits de l'enfant. Cette option a déjà été exclue dans le cadre de l'adoption du message 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).
- Un réseau de bureaux de médiation régionaux ou cantonaux, sans bureau national.

¹³ Loi-type et commentaire de l'Association des ombudsmans parlementaires suisses, <https://www.ombudsstellen.ch/fr/loi-type/commentaires/>