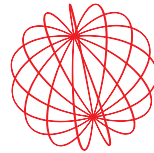


JOURNÉE
DES DROITS
DE L'ENFANT

20 novembre



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



Réseau suisse des droits de l'enfant

Droits des enfants réfugiés : où en est-on en Suisse ?

Bilan intermédiaire de la mise en œuvre des recommandations adressées à la Suisse par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU

Table des matières

Introduction	3
1 Thématique-phare : les droits des enfants réfugiés	3
1.1 Droit au regroupement familial	3
1.2 Intérêt supérieur de l'enfant et opinion de l'enfant dans le cadre des procédures et décisions	4
1.3 Hébergement et prise en charge adaptés aux enfants	6
1.4 Droit à un développement sain	7
1.5 Droits des mineurs non accompagnés	8
1.6 Considérations finales : garantir la mise en œuvre des droits de l'enfant, aussi dans le domaine de l'asile	9
2 Conditions cadre structurelles et institutionnelles pour la mise en œuvre des droits de l'enfant	10
2.1 Politique et stratégie nationales des droits de l'enfant	10
2.2 Evaluation d'impact sur les droits de l'enfant	11
2.3 Améliorer la situation en matière de collecte de données	11
2.4 Bureau de médiation indépendant avec mandat global	12
2.5 Considérations finales : donner enfin la priorité aux droits de l'enfant	13

Introduction

La Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant en 1997 et s'est donc engagée à mettre en œuvre les droits de l'enfant de manière complète. Or la Suisse ne remplit que partiellement ce devoir. De nombreuses lacunes subsistent dans la mise en œuvre de ces droits. En témoignent les quelque 140 recommandations individuelles adressées à la Suisse par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU en automne 2021¹. Chaque année, le Réseau suisse des droits de l'enfant dresse un bilan intermédiaire sur une sélection de recommandations. En 2024, le RSDE choisit de se pencher sur la thématique de **la situation des enfants réfugiés** en Suisse. De plus, il porte un éclairage général sur **les conditions cadre structurelles et institutionnelles** pour la mise en œuvre des droits de l'enfant.

1 Thématique-phare : les droits des enfants réfugiés

Les enfants réfugiés se trouvent dans une situation de vie particulièrement vulnérable et ont donc des besoins spécifiques en termes de protection. Cette réalité vaut autant pour les enfants et les jeunes accompagnés que pour ceux qui ne le sont pas. Les conditions qui prévalent dans leurs pays d'origine et qui les ont poussés, eux ou leur famille, à s'exiler, mais aussi le parcours migratoire lui-même, sont autant d'expériences qui pèsent sur ces enfants et sont souvent accompagnées de traumatismes. A cela s'ajoute la rupture des relations familiales de ces enfants et l'arrachement du cadre de vie qui leur était familier. La Convention des droits de l'enfant exige, de la part des Etats signataires, qu'ils garantissent aux enfants réfugiés la protection et le respect de leurs droits.

En Suisse, les droits de l'enfant inscrits dans la CDE ne sont mis en œuvre que de manière partielle dans le domaine de l'asile et des étrangers et les améliorations n'interviennent que de manière hésitante². Pourtant, il existe un besoin évident d'action dans des secteurs aussi variés que le regroupement familial, les procédures adaptées aux enfants, l'hébergement et la prise en charge des enfants réfugiés, la garantie d'un niveau de vie adapté, l'accès à l'éducation ainsi que le droit au repos, au temps libre et à la participation culturelle. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a formulé de nombreuses recommandations qui sont liées aux problématiques rencontrées par les enfants réfugiés. Le RSDE en a sélectionné un certain nombre qui lui paraissent particulièrement pertinents et jette un éclairage, dans le présent bilan intermédiaire, sur la mise en œuvre de ces recommandations.

1 Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Observations finales concernant le rapport de la Suisse valant cinquième et sixième rapports périodiques. 22 octobre 2021. CRC/C/CHE/CO/5-6.

2 Affolter, R. (2023). La protection des droits de l'enfant en droit suisse des étrangers : état des lieux et potentiel de progression : Achermann A. et al. Jahrbuch für Migrationsrecht 2022/2023.

1.1 Droit au regroupement familial

(art. 9 al. 1, art. 10 al. 1, art. 22 al. 2 CDE)

Recommandation du Comité des droits de l'enfant

La Suisse doit revoir son dispositif de regroupement familial, en particulier pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés admis à titre provisoire.

En quoi cela est-il important ?

Le droit à une vie de famille est ancré dans divers contrats relatifs aux droits humains. Lorsque des enfants sont impliqués dans des demandes de regroupement familial, celles-ci doivent être traitées de manière bienveillante, selon une procédure accélérée et « en accordant une considération primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant ».

La situation actuelle en Suisse

- Les personnes et les réfugiés admis à titre provisoire, encore plus que les autres, rencontrent d'importants obstacles dans la procédure de regroupement familial. Pour les personnes admises à titre provisoire, un délai d'attente de trois ans doit actuellement être respecté avant de pouvoir faire venir d'autres membres de la famille. Même au terme de ce délai, le regroupement familial n'est possible que si les enfants vivent dans le même ménage, qu'un logement approprié est disponible et que la famille ne dépend pas de l'aide sociale³. Cette pratique restrictive n'est pas conforme à la Convention des droits de l'enfant. Récemment, la Suisse a été épinglée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour son application trop restrictive du critère d'indépendance vis-à-vis de l'aide sociale dans le cadre du regroupement familial⁴. Le long délai d'attente n'est pas soutenable non plus, comme l'a reconnu la CEDH dans un arrêt de principe selon lequel un délai d'attente de trois ans n'est pas conforme à la Convention européenne des droits de l'homme⁵. Le Tribunal administratif fédéral s'est appuyé sur cette jurisprudence, suite à quoi le Conseil fédéral a proposé une modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) en vue d'un raccourcissement du délai. Toutefois, depuis peu, une pression supplémentaire s'exerce sur le droit au regroupement familial en lieu et place de l'allègement qui s'impose. Lors de la session parlementaire d'automne 2024, le Conseil national a accepté une motion qui vise à supprimer totalement la possibilité du regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire⁶. Le Conseil des Etats a transmis l'objet à la commission en charge de l'examen préalable. Cette motion n'est conforme ni à la Convention des droits de l'enfant, ni à la Constitution fédérale.
- Les mineurs non accompagnés ne disposent pas du droit de faire venir leurs parents ou leurs frères et sœurs (on parle alors de « regroupement familial inversé »), même si l'application de l'article 10 CDE exige que l'intérêt supérieur de l'enfant soit considéré comme primordial.

3 Art. 85c LEI.

4 Arrêt de la CEDH du 4 juillet 2023 en l'affaire B.F. c. Suisse, no. 13258/18 et autres.

5 CEDH, arrêt du 9 juillet 2021 en l'affaire M.A. c. Danemark, no. 6697/18.

6 Motion 24.3511 « Pas de regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire ».

1.2 Intérêt supérieur de l'enfant et opinion de l'enfant dans le cadre des procédures et décisions

(art. 3 al. 1, 12 et 22 CDE)

Recommandations du Comité des droits de l'enfant

- L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent le transfert, la détention ou l'expulsion des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés, notamment en établissant une procédure pour l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les procédures d'asile, en renforçant la coordination entre les administrations chargées de l'asile et les services de la protection de l'enfance et en exemptant les enfants de la procédure accélérée de demande d'asile.
- Tous les enfants, y compris les enfants de moins de 14 ans et les enfants accompagnés de leurs parents ou de membres de leur famille, doivent avoir la possibilité de faire entendre leur opinion dans le cadre des procédures d'immigration et d'asile en toutes circonstances.

En quoi cela est-il important ?

Les enfants ont le droit de voir leur intérêt pris en considération de manière primordiale dans toutes les décisions qui les concernent (art. 3 CDE). Ce principe fondamental s'applique à plus forte raison dans le cas des enfants réfugiés, car ils se trouvent dans une situation éminemment vulnérable et que leurs besoins de protection sont accrus. L'intérêt supérieur de l'enfant doit par conséquent être pris en considération de manière primordiale dans le cadre des procédures et décisions liées au droit d'asile et des étrangers et plus particulièrement en ce qui concerne l'hébergement, le transfert ou le renvoi d'enfants. Une procédure standardisée doit être mise en place pour garantir cela⁷, ainsi que la sensibilisation et la formation régulière des professionnels-les en charge de ce type de décisions ou de leur mise en œuvre. La détermination de ce qui répond à l'intérêt supérieur de l'enfant implique aussi que les enfants soient entendus sur les questions qui les concernent⁸. L'opinion de l'enfant doit être prise au sérieux en tenant compte de son degré de maturité et de développement, et l'enfant doit être auditionné dans le cadre des procédures juridiques et administratives (art. 12 CDE).

La situation actuelle en Suisse

- Dans le manuel intitulé « Asile et retour », le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) précise explicitement que le bien de l'enfant constitue le facteur décisif dans toutes les mesures et décisions le concernant et que les autorités sont tenues de déterminer, dans chaque cas individuel, les « meilleurs intérêts » de l'enfant⁹. Malgré cela, les procédures standardisées permettant de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant font défaut, tout comme des standards et des lignes directrices pour l'identification de motifs d'asile spécifiques aux enfants (mariage de mineurs, mutilations génitales féminines, recrutement dans des groupes armés).
- En Suisse, les enfants de moins de 14 ans ne sont pas systématiquement auditionnés dans le cadre des procédures d'asile. Les enfants accompagnés, qui ont immigré en Suisse avec leurs parents, sont fondamentalement associés à leur famille dans le cadre de la procédure d'asile. Ce n'est qu'à partir de l'âge de 14 ans que les enfants sont régulièrement auditionnés, avec la présomption que leurs intérêts convergent avec ceux de leurs parents. La prise en compte de l'opinion des enfants s'effectue donc souvent de manière indirecte, en passant par les parents ou par la représentation juridique. Cette pratique est appuyée par le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral. Sous l'angle des droits de l'enfant, cette réglementation n'est toutefois pas défendable. La volonté de l'enfant et les éventuels motifs d'asile spécifiques à l'enfant, comme un mariage forcé ou le trafic d'enfants, doivent impérativement être pris en compte dans la prise de décision. Il est donc nécessaire de procéder à une audition adaptée à l'âge de l'enfant. Le Comité des droits de l'enfant a déjà adressé plusieurs critiques à cet égard à la Suisse.¹⁰

7 Observation générale no. 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale art. 3, al. 1, CRC/C/GC/14 ; Caroni M. (2023). Die vorrangige Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses im Migrationsrecht – Menschenrechtliche Praxis, in: Achermann A. et al., Annuaire du droit de la migration 2022/2023.

8 Caroni M. (2023). Die vorrangige Berücksichtigung des übergeordneten Kindesinteresses im Migrationsrecht.

9 Secrétariat d'Etat aux migrations, manuel « Asile et retour », article A2.

10 V.A. c. Suisse, [Communication no. 56/2018, Arrêt du 28 septembre 2020](#), M.K.A.H. c. Suisse, [Communication no. 95/2019, Arrêt du 22 septembre 2021](#), Z.S. et A.S. c. Suisse, [Communication no. 74/2019, Arrêt du 10 février 2022](#).

- Aux yeux du SEM, dans le cadre des procédures d'asile, les mineurs non accompagnés (MNA) sont en général considérés comme pleinement capables de discernement à partir de l'âge de 13 ans et sont donc auditionnés en conséquence. Il est urgent de mettre en place une pratique uniforme en ce qui concerne l'audition des MNA capables de discernement. Ces auditions doivent être adaptées aux enfants et réalisées par des personnes compétentes et formées.
- Le postulat 20.4421 « Bien de l'enfant dans le cadre du droit de l'asile et des étrangers » charge le Conseil fédéral d'établir un rapport dans lequel il analyse dans quelle mesure le bien de l'enfant est garanti dans le cadre du droit de l'asile et des étrangers et si des mesures doivent être prises dans ce domaine. Les aspects suivants doivent être abordés dans le rapport : l'adaptation des procédures aux enfants dans les domaines du droit d'asile et des étrangers, l'attention pour la vie privée et familiale dans les contextes de regroupement familial, du renvoi d'enfants et de l'hébergement, de la prise en charge et de l'éducation des enfants réfugiés. Le SEM a institué un groupe de travail chargé de la mise en œuvre du postulat. Ce groupe comprend, entre autres, des organisations de la société civile, dont le Réseau suisse des droits de l'enfant.
- Dans la majorité des structures d'hébergement collectif, les éléments suivants font défaut au niveau du logement et de la prise en charge : des informations adaptées aux enfants, des structures participatives adressées aux enfants, des mécanismes adaptés aux enfants pour déposer des plaintes ou des communications.

1.3 Hébergement et prise en charge adaptés aux enfants

(art. 6 al. 2, 22, 24, 31 CDE)

Recommandations du Comité des droits de l'enfant

- Affecter dès que possible à un canton les enfants demandeurs d'asile, afin qu'ils reçoivent rapidement le soutien dont ils ont besoin.
- Veiller à ce que les activités sportives, récréatives, de loisirs, culturelles et artistiques, qu'elles soient publiques ou privées soient accessibles (...) aux enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants.

En quoi cela est-il important ?

Les formes d'hébergement et de prise en charge des enfant migrants et des familles migrantes avec enfants doivent prendre en considération la vulnérabilité particulière de ces personnes. Le droit des enfants à un niveau de vie adapté, à l'éducation, au repos, aux loisirs, au jeu et à la participation culturelle, tout comme l'accès à des mesures de soutien, doivent être garantis, indépendamment de leur statut de séjour.

La situation actuelle en Suisse

- L'hébergement d'enfants dans des structures d'hébergement collectif, en particulier dans la durée, est une pratique qui n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle ne tient pas suffisamment compte de la vulnérabilité spécifique des enfants. L'hébergement le plus critiquable est celui qui est organisé dans les installations souterraines de la Protection civile, dans des salles de foire ou de sport ainsi que dans des bâtiments nécessitant des rénovations¹¹. Les standards existants pour l'hébergement de requérants d'asile particulièrement vulnérables¹² ne sont pas systématiquement appliqués.
- Les lieux d'hébergement pour les personnes requérantes d'asile sont souvent isolés géographiquement, ce qui limite les possibilités d'accès aux activités sportives, de loisirs ou culturelles. Le droit au repos est aussi massivement restreint dans une structure d'hébergement collectif. Les enfants

11 Clara Bombach 2023: Warten auf Transfer –Kinder(er)leben im Nicht-Ort Camp. https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/236758/1/Bombach_Clara_Dissertation.pdf.

12 Recommandations du HCR concernant l'hébergement des demandeurs-euses d'asile dans les Centres fédéraux d'asile (CFA) : <https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231102-UNHCR-Recommandations-hebergement-dans-les-CFA.pdf> . Prise de position de l'OSAR : Standards minimaux pour l'hébergement des personnes requérantes d'asile : https://www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/190400-unterbringung-standards-sfh-fr.pdf.

réclament souvent en priorité des lieux calmes pour se reposer ou pour apprendre, ainsi que davantage d'espaces où il est possible de s'isoler. Le bien-être des enfants est très fortement diminué par le volume sonore élevé en permanence (de jour comme de nuit) et l'occupation dense des hébergements collectifs.¹³

- Lors de leur arrivée en Suisse, les personnes qui demandent l'asile sont dans un premier temps hébergées dans un centre fédéral d'asile (CFA), avant d'être affectées à un canton. L'absence de standards contraignants pour l'hébergement et la prise en charge des enfants requérants d'asile donne lieu à d'importantes différences entre régions et entre cantons. Des mesures isolées ont été mises en œuvre ces dernières années pour améliorer la qualité de l'hébergement et de la prise en charge des enfants et des jeunes dans les centres d'asile et de migration. Bien qu'on puisse saluer ce type d'efforts, il s'agit de tendre vers un type d'accueil mieux adapté aux enfants et à leurs besoins de manière uniforme dans toute la Suisse et contraignant¹⁴. De manière générale, à l'échelle cantonale, les mécanismes de surveillance font défaut grâce auxquels l'hébergement et la prise en charge des enfants réfugiés pourraient être évalués en fonction de leur conformité avec les droits fondamentaux et les droits humains, de manière analogue aux visites de contrôle effectuées sans préavis par la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) dans les CFA.
- La santé psychique de nombreux mineurs dans le domaine de l'asile est spécialement fragile en raison de leur expérience d'exil et de syndromes post-traumatiques, de dépressions ou de troubles anxieux. L'accès aux soins de base médicaux et psychologiques, ainsi qu'à l'aide à l'enfance et à la jeunesse est considérablement restreint et incomparable avec le système de soutien et d'aide disponible pour les enfants en dehors du contexte de l'asile¹⁵. Le déficit généralisé de soins dans le domaine pédo-psychologique et pédo-psychiatrique et encore plus manifeste dans le secteur de l'asile. Les expériences issues du quotidien des consultations montrent que les services de médecine générale facilement accessibles ne sont souvent pas garantis (p. ex. consultation parents-enfants, offres pédiatriques, éducation spécialisée et offres similaires). Les ressources et les compétences font aussi défaut dans les centres en ce qui concerne la prise en charge adéquate des troubles psychiques et la mise en œuvre de mesures faciles d'accès¹⁶. La situation est spécialement préoccupante au niveau de la santé psychique des enfants dans le cadre de l'aide d'urgence (voir 1.4).

1.4 Droit à un développement sain

(art.6, 24 CDE)

Recommandation du Comité des droits de l'enfant

Garantir à tous les enfants, sur l'ensemble du territoire, un niveau de vie décent et mettre l'accent des mesures en particulier sur les enfants de familles défavorisées, dont les enfants migrants, les enfants sans statut de séjour régulier et les enfants hébergés dans des structures d'urgence.

En quoi cela est-il important ?

Les enfants ont le droit à un niveau de vie adéquat pour permettre leur développement physique, mental, spirituel, moral et social (art. 27 CDE). Ce droit est valable pour **tous** les enfants, indépendamment du statut de séjour des parents.

La situation actuelle en Suisse

- Deux études publiées récemment par la Commission fédérale des migrations (CFM) au sujet de l'aide d'urgence dans le domaine de l'asile montrent notamment qu'en Suisse, environ 700 enfants et jeunes vivent dans des conditions précaires au sein des structures d'aides d'urgence. Or souvent il ne s'agit pas que d'un séjour de courte durée, plus de la moitié de ces enfants et jeunes passent plus d'une année dans ce type de centre et nombreux sont ceux qui s'y trouvent depuis plus de

13 Expériences issues des consultations de Save the Children Suisse.

14 Andrea Hartmann et al. (2024): Unsicher in einem sicheren Land? Unbegleitete minderjährige Asylsuchende in der Schweiz zwischen Prekarität und Kinderschutz. SOZIALPOLITIK.CH.

15 Andrea Hartmann et al. (2024).

16 Expériences issues des consultations de Save the Children Suisse.

quatre ans. Les enfants grandissent dans la pauvreté, l'isolement social et dans des conditions de logement très étroites. L'état psychique des enfants est particulièrement préoccupant. Ils sont exposés, dans les structures d'hébergement collectif, à la violence, au suicide, aux renvois sous contrainte et à d'autres événements traumatisants. Ces conditions affectent tout particulièrement la santé psychique des enfants concernés¹⁷. En même temps, les responsabilités relatives à la protection du bien-être des enfants ne sont pas clairement définies en raison des conditions cadre structurelles. De même, la collaboration à l'échelle locale entre les centres et les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, est le plus souvent défailante. Les conditions de vie dans le contexte de l'aide d'urgence mettent en péril le développement sain et le bien-être de ces enfants et sont par conséquent non conformes à la Constitution fédérale suisse et à la Convention des droits de l'enfant¹⁸.

1.5 Droits des mineurs non accompagnés

(art. 2, 20, 22 CDE)

Recommandations du Comité des droits de l'enfant

- Introduire des procédures de détermination de l'âge qui respectent la vie privée et l'intégrité de l'enfant, prévoient une évaluation pluridisciplinaire de la maturité et du niveau de développement de l'enfant et respectent le principe juridique du bénéfice du doute.
- Mettre en place un mécanisme de suivi de l'application des recommandations de la CDAS concernant les enfants non accompagnés en vue de garantir que (...) les normes minimales en matière de conditions d'accueil, d'aide à l'intégration, de bien-être et d'éducation des enfants soient respectées.

En quoi cela est-il important ?

Les mineurs non accompagnés (MNA) qui sont partis seuls de leur pays d'origine ou qui ont été séparés de leur famille durant leur parcours, sont exposés à des dangers particuliers : dans un pays qui leur est étranger et malgré leur jeune âge, ils doivent traverser une procédure d'asile compliquée sans pouvoir bénéficier du soutien de leur famille. Ils sont donc tributaires de mesures de protection particulières. Que ce soit dans le cadre de la procédure ou de l'accompagnement et de la prise en charge, la protection de l'enfance doit avoir la priorité sur la logique de l'asile.

La situation actuelle en Suisse

- Les requérants d'asile mineurs non accompagnés ont un droit de bénéficier d'une protection particulière. La détermination de l'âge joue donc un rôle central dans la procédure d'asile. En Suisse, on continue de recourir le plus couramment à des méthodes de détermination de l'âge issues de la médecine légale, mais qui sont controversées sur le plan médical et éthique¹⁹. Un examen multidisciplinaire n'est pas réalisé. En mai 2024, la Suisse a été épinglée par le Comité des droits de l'enfant, car elle n'a pas considéré l'intérêt supérieur de l'enfant comme facteur primordial dans le cadre de la détermination de l'âge d'un MNA originaire d'Afghanistan²⁰.
- Les MNA hébergés dans les centres d'asile sont nettement moins bien lotis que les autres jeunes du même âge et avec des besoins similaires en termes d'aide. Leur prise en charge et leur hébergement s'organisent en général en dehors du système régulier d'aide à l'enfance et à la jeunesse. L'aide à l'enfance et à la jeunesse et la protection de l'enfance ne font pas partie des tâches pour lesquelles les CFA ou les centres cantonaux sont spécialisés²¹. De plus, les moyens financiers alloués par la politique à l'hébergement et à la prise en charge des MNA sont restreints. Des recommanda-

17 Lannen, Patrizia; Paz Castro, Raquel; Sieber, Vera (2024): Enfants et adolescents à l'aide d'urgence dans le domaine de l'asile. Enquête systématique sur la situation en Suisse. Publié par la Commission fédérale des migrations CFM. Berne.

18 Amarelle, Cesla et Zimmermann, Nesa (2024): Le régime d'aide d'urgence et les droits de l'enfant. Avis de droit et étude de conformité à la lumière de la Constitution fédérale suisse et de la Convention relative aux droits de l'enfant. Publié par la Commission fédérale des migrations CFM. Berne.

19 Sarah Depallens, Fabienne Jäger & Nicole Pellaud (2017): Détermination de l'âge des jeunes migrants: Position de la Société Suisse de Pédiatrie. *Paediatrica*, vol. 28, n°2, 2017.

20 CRC/C/96/D/80/2019, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2F-C%2F96%2FD%2F80%2F2019&Lang=en.

21 Andrea Hartmann et al. (2024): Unsicher in einem sicheren Land? Unbegleitete minderjährige Asylsuchende in der Schweiz zwischen Prekarität und Kinderschutz. *SOZIALPOLITIK.CH*.

tions concernant les MNA dans le domaine de l'asile ont pourtant été élaborées à l'attention des cantons par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)²². Malheureusement, ces standards n'ont pas été respectés au cours des dernières années. On déplore un manque d'organes de surveillance et de contrôle, de standards de qualité contraignants, ainsi que des ressources humaines au niveau du personnel qualifié en éducation sociale²³. Ces structures discriminantes ne sont pas compatibles avec le CDE.

- Conformément à la loi sur l'asile, une personne de confiance doit être attribuée à chaque MNA sans délai, afin d'identifier ses intérêts. Les enfants et les jeunes concernés, ainsi que les organisations spécialisées critiquent toutefois cet accompagnement qu'ils qualifient de nettement insuffisant et différé. La nouvelle ordonnance sur l'asile 1 prévoit que la représentation juridique nommée pour un MNA durant son séjour dans un CFA assume également le rôle de personne de confiance²⁴. Cette double fonction est problématique étant donné que les personnes qui l'assument manquent souvent de qualifications soit dans le domaine de la procédure d'asile, soit dans celui de l'accompagnement psycho-social.

1.6 Considérations finales : garantir la mise en œuvre des droits de l'enfant, aussi dans le domaine de l'asile

Le respect des droits des enfants réfugiés laisse à désirer en Suisse. C'est ce qu'on peut observer dans de nombreux domaines : le droit des enfants d'être entendus n'est pas garanti de manière systématique dans les procédures d'asile, alors que les décisions prises dans ce domaine ont une portée importante pour l'avenir de ces enfants. Les démarches standardisées pour reconnaître l'intérêt supérieur de l'enfant continuent de faire défaut dans les procédures d'asile. Enfin, en matière de détermination de l'âge des mineurs non accompagnés dans le cadre des procédures d'asile, le principe fondamental consistant à pencher pour la minorité en cas de doute n'est pas appliqué systématiquement.

En ce qui concerne la prise en charge et l'hébergement des enfants réfugiés, la vulnérabilité spécifique et les besoins des enfants sont trop peu pris en compte. Ce problème se manifeste en particulier dans l'hébergement des enfants dans les centres d'asile. Ce type d'hébergement est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, surtout lorsqu'il s'inscrit dans la durée. Le droit au repos et à la sphère privée n'est pas garanti dans les hébergements collectifs. Ces conditions ont un impact négatif sur le bien-être des enfants et leur capacité à prendre part aux activités éducatives. L'accès aux soins de base médicaux et psychologiques, ainsi qu'à l'aide à l'enfance et à la jeunesse sont nettement restreints et rendent la situation incomparable avec celle des enfants hors du contexte de l'asile.

Pour les enfants se trouvant dans des structures d'aide d'urgence, l'écart entre la logique de l'asile et la préoccupation pour la protection de l'enfant est particulièrement marqué : les conditions cadre politiques sont telles que les conditions de vie des enfants concernés ne sont pas seulement contraires à leurs droits fondamentaux, elles mettent aussi en péril le développement et le bien-être de ces enfants, comme le montrent deux études récentes. Cette réalité est scandaleuse et ne peut pas être soutenue plus longtemps.

Le débat sur la politique d'asile s'est encore considérablement durci au cours des derniers mois. Le droit de tous les humains et tous les enfants au regroupement familial est remis en question par une large coalition. Les conditions pour un regroupement familial des personnes admises à titre provisoire étaient déjà restrictives, mais ce droit risque maintenant de disparaître complètement. Les personnes qui subissent les conséquences de ce type de restriction sont en première ligne les enfants. Du point de vue du Réseau suisse des droits de l'enfant, ces développements sont inacceptables. En ratifiant la Convention des droits de l'enfant, la Suisse s'est engagée à respecter les droits de l'enfant. Ces droits ne peuvent pas simplement être méprisés au profit des intérêts des partis politiques. Le Réseau suisse des droits de l'enfant demande par conséquent que la politique et l'administration prêtent attention aux droits des enfants réfugiés et reconnaissent qu'il s'agit d'un groupe de population particulièrement vulnérable dont les droits doivent impérativement être protégés.

22 CDAS (2016): Recommandations de la CDAS relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile.

23 ZHAW, <https://www.zhaw.ch/de/sozialarbeit/news-liste/news-detail/event-news/zwischen-kinderschutz-und-asylogik/>.

24 Voir Secrétariat d'Etat aux migrations (2018) : Commentaire : Mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile). Modification de l'Ordonnance sur l'asile 1-3.

2 Conditions cadre structurelles et institutionnelles pour la mise en œuvre des droits de l'enfant

2.1 Politique et stratégie nationales des droits de l'enfant

(art. 4, 42 CDE)

Recommandations du Comité des droits de l'enfant

- Elaborer une politique et une stratégie globales des droits de l'enfant en mettant particulièrement l'accent sur les groupes d'enfants en situation de vulnérabilité et mettre à disposition suffisamment de ressources à cet effet.
- Créer, au niveau fédéral, un organe chargé des droits de l'enfant doté d'un mandat clair, de l'autorité nécessaire et des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique et de la stratégie des droits de l'enfant, tout en garantissant que cet organe implique les enfants et la société civile.

En quoi cela est-il important ?

La CDE énonce des droits fondamentaux dans les domaines de la protection, de l'encouragement et de la participation, ainsi que des standards pour l'ensemble des domaines de la vie des enfants. Les enjeux liés aux droits de l'enfant touchent donc à un grand nombre de champs politiques. Au-delà des questions de politique de l'enfance et de la jeunesse, ces enjeux sont aussi liés aux politiques de la santé, de l'éducation, des affaires sociales, de l'intégration et de l'asile. Une politique et une stratégie nationales des droits de l'enfant sont donc nécessaires pour coordonner et faire évoluer la mise en œuvre des droits de l'enfant de manière intersectorielle.

La situation actuelle en Suisse

- Il n'existe pas, en Suisse, de politique ou de stratégie nationales des droits de l'enfant, ni de velléités allant dans cette direction. Pourtant, de tels instruments s'avèrent nécessaires étant donné qu'actuellement, les responsabilités politiques pour les questions des droits de l'enfant sont fortement fragmentées. D'une part, les problématiques liées aux droits de l'enfant touchent à de nombreux domaines politiques, d'autre part elles sont réparties sur les différents niveaux d'organisation de l'Etat. Les cantons sont responsables d'un grand nombre de tâches touchant aux droits de l'enfant et la Confédération, elle, ne joue souvent qu'un rôle subsidiaire. Par conséquent, la mise en œuvre des droits de l'enfant peut fortement varier d'un canton à l'autre ce qui représente autant d'inégalités de traitement.
- Au sein de l'instance en charge des questions de droits de l'enfant au niveau national, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), un plus haut niveau de priorité doit être accordé aux recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre de ces recommandations doivent être mises à disposition. Bien que l'OFAS ait procédé, en coopération avec la CDAS, à une répartition des recommandations entre les différentes instances fédérales et conférences intercantionales selon leurs compétences spécifiques, et qu'un processus coordonné ait démarré pour la mise en œuvre de certaines recommandations, le paquet de mesures annoncé n'est toujours pas disponible, trois ans après l'adoption, par le Comité des droits de l'enfant, des recommandations adressées à la Suisse. L'implication des organisations de la société civile dans ce processus n'a en outre eu lieu que de manière ponctuelle.
- La responsabilité pour la coordination horizontale entre les cantons est assumée par la CDAS. Elle coordonne des formats d'échange entre les cantons et publie des recommandations sur des thématiques liées aux droits de l'enfant. Ces recommandations n'ont toutefois pas d'effet contraignant pour les cantons. Avec les faibles ressources à sa disposition au niveau du personnel, la CDAS ne peut pas assurer de véritable coordination entre les cantons. En mai 2023, la CDAS a adopté un plan

de mesures pour la mise en œuvre des recommandations. Ce plan prévoit notamment une actualisation des recommandations en vue de la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons.

2.2 Evaluation d'impact sur les droits de l'enfant

(art. 4 CDE)

Recommandation du Comité des droits de l'enfant

Veiller à ce que les lois cantonales soient compatibles avec les dispositions de la Convention et mettre au point une procédure d'évaluation des effets des lois et politiques nationales relatives aux enfants sur les droits de ces derniers.

En quoi cela est-il important ?

Nombreux sont les projets de loi qui ont des répercussions directes sur les droits des enfants et des jeunes, même s'ils ne se situent pas explicitement dans les domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse. En même temps, les intérêts des enfants et des jeunes sont massivement sous-représentés en politique. Et pour cause, ces intérêts impliquent souvent des investissements à long terme, tandis que la politique œuvre davantage dans le court ou le moyen terme²⁵. De plus, les enfants ne disposent pas de droits politiques et n'ont donc pas de moyens pour faire valoir leurs intérêts de manière directe. D'où l'importance d'un mécanisme d'évaluation d'impact de la législation nationale et cantonale, que celle-ci soit directement ou indirectement liée aux droits de l'enfant.

La situation actuelle en Suisse

- Ni la Confédération, ni la plupart des cantons ne disposent d'une procédure systématique permettant d'évaluer l'impact des bases juridiques en cours d'élaboration, des programmes ou des projets sur les droits de l'enfant. Ce type de démarche existe pourtant dans d'autres pays européens où ils sont appliqués de manière standardisée (p. ex. Autriche, Italie, Suède).
- Les conséquences sur les enfants et les jeunes ne sont pas évaluées en amont des processus de politique financière non plus.
- En Suisse, seuls quelques cantons réalisent une évaluation d'impact sur les droits de l'enfant, dans certains domaines, lors de l'élaboration de nouvelles bases légales. La CDAS prévoit de palier à cette situation en développement, dans le cadre de son paquet de mesures, un instrument à l'aide duquel les cantons peuvent évaluer les effets des lois et/ou procédures sur les droits des enfants et des jeunes.

25 Häusermann, S. (2024). Politik – Kindheit im toten Winkel, in: Jenni, O. Kindheit. Eine Beruhigung.

2.3 Améliorer la situation en matière de collecte de données

(art. 4 CDE)

Recommandations du Comité des droits de l'enfant

- Créer rapidement un système global, intégré et normalisé de collecte et de gestion des données qui couvre tous les domaines visés par la Convention et recueille des données ventilées par âge, sexe, handicap, zone géographique, origine ethnique et nationale et situation socioéconomique.
- Veiller à ce que les données et les indicateurs soient rendus disponibles dans le cadre de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des stratégies, programmes et projets destinés à garantir l'application effective de la Convention.

En quoi cela est-il important ?

Une base de données solide et pertinente est indispensable dans tous les domaines relatifs aux droits de l'enfant, dans la mesure où elle permet d'analyser la situation de vie des enfants, d'identifier des problèmes et d'évaluer l'efficacité des mesures de l'Etat. Une gestion des données efficace permet d'identifier des groupes d'enfants vulnérables (notamment les enfants touchés par la pauvreté, les enfants réfugiés, les enfants placés en dehors de leur famille et les enfants en situation de handicap) et de développer des mesures adaptées si nécessaire.

La situation actuelle en Suisse

- En Suisse, la situation en matière de données concernant les enfants et les jeunes ressemble à un patchwork avec de nombreuses lacunes. Les méthodes de collecte de données au sujet des enfants et des jeunes varient d'un canton à l'autre. L'harmonisation et l'évaluation continue des données fait défaut. Certaines lacunes subsistent, en particulier dans les domaines de la santé des enfants et des jeunes, de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, de la violence contre les enfants, de l'hébergement des enfants dans le domaine de l'asile, des adoptions internationales, des enfants disparus et des enfants dont un des parents est détenu.
- Une motion actuellement pendante au Parlement demande l'amélioration de la situation en matière de données au sujet de la mise en œuvre des droits de l'enfant (22.4505 Motion Müller-Altermatt « Améliorer les données relatives à la mise en œuvre des droits de l'enfant »). La motion charge le Conseil fédéral de créer les bases légales permettant de collecter des données comparables à l'échelon national concernant la mise en œuvre des droits de l'enfant en Suisse. En juin 2024, le Conseil national a largement accepté la motion. L'objet doit maintenant être traité par la commission compétente du Conseil des Etats.

2.4 Bureau de médiation indépendant avec mandat global

(art. 4, 42 CDE)

Recommandations du Comité des droits de l'enfant

Créer rapidement un bureau de médiation pour les droits de l'enfant chargé de suivre et d'évaluer régulièrement les progrès accomplis au niveau fédéral et cantonal en ce qui concerne la réalisation des droits de l'enfant consacrés par la Convention et de recevoir, d'instruire et de traiter les plaintes déposées par des enfants d'une manière adaptée à leurs besoins.

En quoi cela est-il important ?

Un bureau de médiation pour les droits de l'enfant peut jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant. Il apporte son soutien aux enfants et aux jeunes confrontés au système juridique. Il accompagne le processus législatif et garantit que les droits et les besoins des enfants soient pris en considération au niveau politique et dans la pratique. De cette manière, les instances habilitées à traiter des plaintes contribuent de manière significative à garantir l'application des droits de l'enfant²⁶.

²⁶ Ruggiero R. et al., [Droits de l'enfant : vers la création d'une institution indépendante en Suisse](#), 15 décembre 2023.

La situation actuelle en Suisse

- Il n'existe toujours pas, en Suisse, d'instance indépendante dotée d'un mandat légal et habilitée à recevoir, instruire et traiter les plaintes déposées par des enfants, comme le Comité des droits de l'enfant l'a demandé à plusieurs reprises²⁷. Ce type d'instance de surveillance et de traitement des plaintes fait particulièrement défaut dans les domaines de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, de la protection de l'enfance et de l'asile²⁸. En outre, les droits de participation dans les procédures juridiques et administratives ne sont de loin pas mis en pratique sur l'ensemble du territoire.
- L'Institution suisse des droits humains (ISDH) bénéficie d'un large mandat et d'une fonction définie légalement dans le domaine de la protection et de la promotion des droits humains, mais elle n'est pas légitimée à traiter des cas individuels. Les droits de l'enfant ne figurent en outre pas parmi les tâches spécifiques de l'ISDH et ne représentent pas un axe thématique central pour l'institution. Par ailleurs, l'ISDH est nettement sous-financée en comparaison avec des institutions comparables dans d'autres pays européens.
- En septembre 2020, le Parlement a accepté une motion demandant la création d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant²⁹. La proposition de mise en œuvre du Conseil fédéral prévoit maintenant une instance qui transmet des connaissances, conseille les autorités et favorise la mise en réseau. Toutefois, elle ne s'occuperait pas du traitement de cas individuels et ne peut par conséquent pas recevoir les plaintes des enfants. La mission principale du bureau n'est pas remplie avec ce projet, à savoir d'offrir aux enfants et aux jeunes un bureau accessible et indépendant pour les conseiller et les soutenir et de les aider face aux questions juridiques et procédurales. Dans le cadre de la procédure de consultation, un grand nombre des organisations, cantons et partis impliqués ont vivement critiqué cette proposition du Conseil fédéral.

2.5 Considérations finales : donner enfin la priorité aux droits de l'enfant

Les droits de l'enfant ne sont pas assez souvent considérés comme prioritaires en Suisse. De manière répétée, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a recommandé à la Suisse de renforcer ses conditions cadre structurelles pour la mise en œuvre des droits de l'enfant, le rappel le plus récent datant de 2021. Cependant, les efforts dans ce domaine demeurent hésitants. La Suisse ne dispose toujours pas d'une politique et d'une stratégie nationales des droits de l'enfant au niveau national avec des aspects contraignants pour les cantons. Un organisme de coordination au niveau fédéral fait également défaut, tout comme les ressources et les attributions qui lui permettraient de fonctionner. On déplore aussi l'absence d'instrument qui viserait à garantir la prise en compte des intérêts des enfants dans les processus politiques. Ni la Confédération, ni les cantons ne disposent d'une procédure systématique d'évaluation d'impact sur les droits de l'enfant applicable dans le cadre de l'élaboration de nouvelles bases légales, de programmes ou de processus de politique financière. La situation en matière de données relatives aux droits de l'enfant se caractérise elle aussi par sa fragmentation et d'importantes lacunes. La volonté politique manque pour harmoniser les données existantes et mettre en place une évaluation continue. De nombreux enjeux liés aux droits de l'enfant restent donc dans l'ombre. Enfin, il n'existe pas d'instances auxquelles les enfants peuvent s'adresser directement pour obtenir des conseils ou se faire aider lorsque leurs droits ont été bafoués. Ces mesures sont cruciales, car les enfants, en raison de leur jeune âge, sont confrontés à des difficultés particulières pour faire reconnaître leurs droits. Ils ont besoin d'être soutenus s'ils ont affaire au système juridique. Des instances spécialisées sont nécessaires, aussi pour contribuer à identifier les lacunes dans la mise en œuvre et les problématiques autour des droits de l'enfant et pour en informer les politiques. Le Réseau suisse des droits de l'enfant demande que les décideurs-ses au niveau de la politique et de l'administration reconnaissent les droits de l'enfant comme une priorité, prennent au sérieux les recommandations du Comité des droits de l'enfant et accélèrent la mise en œuvre des droits de l'enfant.

27 CRC, 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; CRC/C/CH/CO/2-4; CRC/C/CHE/CO/5-6.

28 Mey, E., Keller, S., Adili, K., Bombach, C., Eser Davolio, M., Gehrig, M., Kehl, K et Müller-Suleymanova, D. (2019). [Evaluation des UMA-Pilotprojektes. Befunde zur Kindes- und altersgerechten Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Zentren des Bundes. Schlussbericht.](#)

29 Motion Noser [19.3633](#) « Créer un bureau de médiation pour les droits de l'enfant ».

Le Réseau suisse des droits de l'enfant

Le RSDE est une alliance d'organisations non gouvernementales suisses qui s'engagent en faveur de la reconnaissance et de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant en Suisse. Une des tâches principales du RSDE est d'accompagner le cycle de présentation des rapports au Comité des droits de l'enfant de l'ONU qui procède régulièrement à un examen des progrès et des obstacles en matière de mise en œuvre des droits de l'enfant en Suisse. Plus de 60 organisations membres sont affiliées au RSDE :

- Académie internationale droits de l'enfant
- a:primo
- Alliance terre des hommes schweiz/suisse
- ASPI. Fondazione della Svizzera italiana per l'Aiuto, il Sostegno e la Protezione dell'Infanzia
- Association Cerebral
- Association faitière suisse pour l'animation socioculturelle enfance et jeunesse
- Association Particip'Action
- Association suisse des curateurs et curatrices professionnels
- ATD Quart Monde
- Avenir Social
- Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not
- Communauté d'intérêt pour la qualité de la protection de l'enfant
- Conseil Suisse des Activités de Jeunesse CSAJ
- Espace A
- FICE Suisse
- Fondation REPR
- Fondation Village d'enfants Pestalozzi
- Formation des parents Suisse
- Humanrights.ch
- Innocence En Danger Suisse
- Institut international des droits de l'enfant
- Integras. Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée
- InterAction Schweiz/Suisse
- Jacobs Foundation
- Juris Conseil Junior
- Kind und Spital
- Avocat-e-s de l'enfant Suisse
- Kinderbüro Basel
- Kinderkrebshilfe
- Kindernothilfe Schweiz
- Kinderrechte Ostschweiz
- Limita Fachstelle zur Prävention sexueller Ausbeutung
- Lobby Suisse de l'Enfant
- MADEP-ACE
- Marie Meierhofer Institut für das Kind
- Missing Children Switzerland
- MOJUGA Stiftung
- Mouvement Scout de Suisse
- Mouvement Suisse pour la Coparentalité Responsable
- Netzwerk Bildung und Familie
- Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
- Ombudsstelle Kinderrechte Ostschweiz
- One Laptop Per Child Switzerland
- PACH Enfants placés et adoptés Suisse
- Pédiatrie Suisse
- Patouch Association romande pour la prévention des violences envers les enfants et les adolescents
- Prepuce.ch
- Pro Juvenute
- Pro Kinderrechte
- Protection de l'enfance Suisse
- Pro UKBB
- Réseau suisse contre l'excision
- Save the Children Suisse
- Schlupfhuus
- Schulsozialarbeitsverband
- SOS-Villages d'Enfants Suisse
- SSP, Commission formation, éducation, sciences
- Transgender Network Switzerland
- UNICEF Suisse et Liechtenstein
- Verband heilpädagogischer Dienste Schweiz
- Verein Family-help
- YOUVITA. L'association de branche des prestataires de services pour les enfants et les jeunes