

**Rapport de la Suisse sur la mise en œuvre du Protocole facultatif à la  
Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants  
dans les conflits armés**

**Texte introductif  
lors de la présentation devant le Comité des droits de l'enfant  
du 9 janvier 2006**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Comité,

Avant de répondre en détail et par oral à la seule question écrite posée à la Suisse par le comité, permettez-moi de vous présenter brièvement notre rapport sur la mise en œuvre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

A titre liminaire, je rappelle que la Suisse s'était engagée en faveur de l'âge minimum pour un engagement volontaire à dix-huit ans par sa déclaration en vertu de l'article 3 du Protocole lors de la ratification de cet instrument. Depuis le 1er mai 2002, le recrutement des enfants est en effet interdit en Suisse de manière générale, en vertu de l'Ordonnance sur le recrutement du 16 avril 2002. La Suisse n'a par ailleurs formulé aucune réserve au Protocole et deux ans seulement ont passé entre la signature du Protocole par la Suisse et son entrée en vigueur dans notre ordre juridique. Ces quelques faits visent à démontrer l'attachement et l'engagement de la Suisse dans le combat contre l'implication des enfants dans les conflits armés en Suisse, comme à l'étranger.

Le présent rapport élaboré en collaboration avec les différents départements de l'administration fédérale, puis mis en consultation auprès du "réseau suisse des droits de l'enfant", a été adopté par le Gouvernement suisse le 30 juin 2004.

Je vais maintenant aborder les points principaux de l'analyse des articles du protocole. Par souci de concision, je vous renvoie au point 3 du Rapport pour ce qui

est de la question de la conformité de la mise en œuvre du Protocole avec les principes généraux de la Convention relative aux droits de l'enfant.

**En ce qui concerne l'âge minimum de participation directe aux hostilités (article 1),** l'art. 1 du Protocole oblige les Etats parties à relever l'âge minimum requis pour la participation directe aux hostilités de quinze à dix-huit ans. En Suisse, l'enrôlement obligatoire ou volontaire d'enfants est interdit, l'âge minimum d'enrôlement obligatoire ou volontaire est fixé à dix-huit ans et il est procédé à un contrôle strict de l'âge des recrues.

**En ce qui concerne les mesures prises pour empêcher qu'un membre des forces armées qui n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans soit déployé ou maintenu dans une région où se déroulent des hostilités (article 1),** la Suisse est un pays qui ne connaît pas d'hostilités sur son territoire, qui interdit l'enrôlement obligatoire ou volontaire de mineurs dans ses forces armées et, comme mentionné précédemment, procède à un contrôle strict de l'âge de ses soldats (cf. procédure de contrôle, Art. 2, Ad. 6).

**En ce qui concerne l'âge minimum d'enrôlement obligatoire (article 2),** la législation suisse ne connaît pas l'enrôlement obligatoire d'enfants. La Suisse ayant une armée de milice, tout Suisse est tenu au service militaire (art. 1 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, ci-après LAAM) et toute Suissesse peut se porter volontaire pour accomplir le service militaire (art. 3 LAAM). Les obligations liées au service militaire ne prennent toutefois naissance qu'au début de l'année au cours de laquelle la personne astreinte aux obligations militaires atteint l'âge de dix-neuf ans. L'admission au service militaire se fait sur la base de l'acte d'origine de la personne concernée, qui sert de base pour la vérification de l'âge.

**Pour ce qui est d'une disposition légale autorisant l'abaissement de l'âge de la conscription dans des circonstances exceptionnelles par exemple un état d'urgence,** il n'existe aucune disposition légale dans la législation suisse autorisant l'abaissement de l'âge de la conscription dans des circonstances exceptionnelles.

**En ce qui concerne l'âge minimum de l'engagement volontaire (article 3),** la Suisse a fait la déclaration suivante lors de la ratification : « *Le Gouvernement suisse déclare en accord avec l'art. 3 al. 2 du Protocole facultatif que l'âge minimum pour l'engagement des volontaires dans ses forces armées nationales est de 18 ans. Cet âge est prévu par l'ordre juridique suisse* ».

**En ce qui concerne les groupes armés (article 4),** je vous signale qu'il n'y a à notre connaissance pas de groupes armés opérant sur le territoire suisse ni d'enrôlement d'enfants sur le territoire suisse.

L'art. 4, para 2, du Protocole prescrit que les Etats parties au Protocole prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour empêcher l'enrôlement et l'utilisation d'enfants par des groupes armés et notamment les mesures d'ordre juridique nécessaires pour interdire et sanctionner pénalement ces pratiques. Les principales dispositions pénales pertinentes de l'ordre juridique suisse qui pourraient s'appliquer si cette situation se présentait en Suisse sont les suivantes :

- 1<sup>è</sup>rement: Les groupes armés qui procèderaient à des enrôlements en Suisse au sens du Protocole tomberaient sous le coup de l'art. 271 du Code pénal suisse (ci-après CP). En effet, l'art. 271 CP stipule que celui qui, sans y être autorisé, aura procédé sur le territoire suisse pour un Etat étranger à des actes qui relèvent des pouvoirs publics, sera puni de l'emprisonnement et, dans les cas graves, de la réclusion (ch. 1, al. 1).
- 2<sup>è</sup>mement: Sont également punissables les mêmes actes accomplis pour un parti étranger ou une autre organisation de l'étranger (ch. 1, al. 2). Peut être considéré comme une organisation de l'étranger au sens de cette disposition pénale un groupe de personnes qui poursuivent ensemble un but politique, à l'instar d'un groupement sécessionniste ou paraétatique en lutte pour le pouvoir ou l'indépendance.
- 3<sup>è</sup>mement: Au cas où des enfants seraient recrutés et utilisés dans des hostilités en Suisse par des groupes armés suisses, le deuxième Protocole additionnel aux Conventions de Genève serait applicable pour les enfants jusqu'à quinze ans. Les autorités de poursuite pénale n'ont cependant jamais à ce jour relevé de recrutement punissable ou d'autres agissements semblables provenant de groupes armés. La Suisse ne dispose pas non plus

de renseignements ou d'indices selon lesquels des groupes armés ou des Etats étrangers recruteraient des enfants sur le territoire suisse en infraction avec l'art. 271 CP.

**Pour ce qui est des dispositions de la législation suisse** ou des instruments internationaux et du droit international humanitaire applicables en Suisse et qui sont plus propices à la réalisation des droits de l'enfant ainsi que l'état de la ratification par la Suisse des principaux instruments internationaux concernant la participation d'enfants dans des conflits armés (Article 5, Ad 12), nous pouvons mentionner, sur le plan interne, la Constitution fédérale, notamment ses articles 11, 41 et 67. Sur le plan législatif, parmi les textes importants qui protègent spécifiquement les enfants, nommons le Code civil suisse du 10 décembre 1907 et le Code pénal suisse du 21 décembre 1937, plus particulièrement les dispositions spécifiques concernant les enfants et les adolescents. Pour les détails des autres textes législatifs ainsi que des instruments internationaux applicables en Suisse, nous nous permettons de vous renvoyer au point 5 du rapport.

**En ce qui concerne les mesures d'application (article 6) :** Toute la législation suisse est actuellement compatible avec les obligations contenues dans le Protocole. En effet, peu de temps avant que la Suisse ne ratifie le Protocole, une restructuration en profondeur de l'armée suisse, dénommée « Armée XXI », a eu lieu. Lors de cette réforme, on a entre autre relevé l'âge minimum à dix-huit ans pour l'engagement volontaire, en dépassant ainsi les exigences du Protocole.

Plusieurs organismes ou services gouvernementaux sont responsables de l'application du protocole. Parmi ceux-ci on peut mentionner ici le travail de la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) du DFAE qui soutient, en termes stratégiques et financiers, plusieurs organisations multilatérales et non gouvernementales engagées dans le domaine du développement et de la protection de l'enfant. Avec le soutien de la DDC, ces organisations contribuent de manière spécifique à la lutte contre l'engagement d'enfants soldats dans les conflits armés, comme p.ex. par des programmes axés sur les enfants soldats, ou de manière parfois indirecte, en visant la prévention ou le bien-être et le développement de l'enfant.

En outre, par des aides financières, la Confédération soutient des ONG spécialisées dans le domaine de l'enfance qui mettent sur pied des activités, colloques ou manifestations mettant en évidence les aspirations et les droits des enfants.

Finalement, sur le plan international, l'action de la Suisse en faveur de la mise en oeuvre du Protocole se fait à plusieurs niveaux. Au niveau politique, la Suisse appelle à la ratification sans réserves du Protocole dans le cadre de ses relations bilatérales et dans les enceintes multilatérales telles que l'Assemblée générale de l'ONU, la Commission des droits de l'homme et l'OSCE, et défend une approche basée sur le droit.

La Suisse collabore aussi sur la plan financier et opérationnel dans des programmes visant à sensibiliser les Etats et les populations des zones de conflits sur la problématique des enfants soldats. Elle collabore également sur ce plan avec différents organismes, tels que l'UNICEF, le HCR ou le CICR.

Monsieur le Président, cette brève introduction n'a pas cherché à vous résumer, en détail le contenu du rapport. Ma présentation a surtout visé à vous rendre compte de l'engagement de la Suisse en faveur de la protection de l'enfant, et en particulier de notre action visant à éviter toute implication des enfants dans les conflits armés au niveau national comme international.

**Réponse à la question du Comité concernant l'exercice de la juridiction universelle en la matière**

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les membres du Comité,

Permettez maintenant à notre délégation de répondre plus spécifiquement à la question que nous a posé le comité sur le « lien étroit ». Vous nous avez prié de vous informer de l'amendement du 19 décembre 2003 du Code pénal militaire. Plus particulièrement, la Suisse a été priée de répondre à la question de savoir si la condition du « lien étroit avec la Suisse » qu'un présumé auteur d'une violation du droit international humanitaire doit avoir pour pouvoir être poursuivi par des tribunaux militaires suisses sur la base de la juridiction universelle, en restreint l'exercice s'agissant des crimes de guerres, tels que la conscription ou l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans des forces armées nationales ou le fait de les faire participer activement à des hostilités.

Nous aimerions répondre à ces questions en abordant tout d'abord la juridiction universelle des autorités judiciaires suisses en ce qui concerne des violations du droit international humanitaire, et puis les modifications du Code pénal militaire adoptées en décembre 2003. Pour finir, nous allons évoquer le projet de législation en cours pour intégrer les crimes reconnus par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale dans le code pénal et dans le code pénal militaire.

Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans des forces armées ou dans des groupes ou de les faire participer activement à des hostilités constitue un crime de guerre en droit international coutumier. Ceci a par exemple été reconnu par l'inclusion de ce crime dans l'article 8 du Statut de Rome (art. 8(2)(b)(xxvi) et (e)(vii)) ou encore dans le Statut de la Cour spéciale pour le Sierra Leone (art. 4).

Cependant, les opinions de la doctrine comme des Etats divergent toujours quant à la question de savoir si de tels actes commis contre des enfants de plus de 15 ans constituent des crimes de guerre en droit international coutumier ou non.

La Suisse a connu depuis plusieurs décennies une juridiction universelle en ce qui concerne les crimes de guerre. Les articles 108 et 109 du Code pénal militaire en combinaison avec les articles 2 et 9 de ce Code donnent aux tribunaux militaires une juridiction universelle concernant des violations « aux prescriptions de conventions internationales sur la conduite de la guerre ainsi que pour la protection de personnes et de biens » et les violations « d'autres lois et coutumes de la guerre reconnues » commises par des militaires ou civils. Les tribunaux militaires compétents ont reconnu dans les années 90 que cette juridiction s'étend aux violations du droit international humanitaire commis en cas de conflit armé non-international. Ainsi, la conscription, l'enrôlement et l'utilisation d'enfants-soldats peuvent être poursuivis en Suisse sur la base de la juridiction universelle même si ces actes sont commis dans le contexte d'un conflit armé interne dans un autre pays.

Les conditions pour que les tribunaux militaires puissent exercer la juridiction universelle ont été modifiées par l'amendement du 19 décembre 2003 du Code pénal militaire dont le but principal était de mieux protéger les témoins contre des présumés criminels de guerre. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2004, cette juridiction universelle concernant les violations du droit international humanitaire peut être exercée seulement si de manière cumulative les présumés auteurs :

- « a. se trouvent en Suisse;
- b. ont un lien étroit avec la Suisse; [et]
- c. ne peuvent être ni extradées ni livrées à un tribunal pénal international. »

La condition du « lien étroit » ne figurait pas dans la proposition initiale du Conseil fédéral. Notre gouvernement proposait seulement d'ajouter la condition de la présence en Suisse des personnes concernées. L'exigence du « lien étroit » a été insérée par l'Assemblée fédérale (le parlement national suisse), principalement dans un souci de limiter les possibilités de poursuites pénales et ce afin d'éviter que la Suisse ne soit submergée par des plaintes comme ce fût le cas de la Belgique dans une certaine mesure.

Qu'entend-t-on par le critère du « lien étroit » de l'auteur avec la Suisse ? Au cours des débats aux Chambres fédérales, on a, à titre d'exemple, attribué un « lien étroit » avec la Suisse aux catégories de personnes suivantes:

- personnes ayant leur domicile ou le centre de leur vie en Suisse ;
- personnes cherchant à rester en Suisse pour d'autres motifs (p.ex. réfugiés ou requérants d'asile) ;
- personnes séjournant en Suisse pour subir un traitement médical en milieu hospitalier ;
- personnes ayant en Suisse des proches (p.ex. père, mère, conjoint ou enfants), à condition qu'ils entretiennent avec eux des contacts réguliers,
- personnes possédant des immeubles en Suisse.

De l'avis des députés, n'ont par contre pas de «lien étroit» avec la Suisse les personnes qui n'auraient qu'un compte dans une banque suisse, qui ne seraient que de passage en Suisse ou qui ne séjourneraient dans notre pays que brièvement avec l'intention de repartir rapidement.

L'interprétation et la décision dans un cas concret sur la question de savoir si l'auteur d'un crime a un lien étroit avec la Suisse ou non incombe aux autorités judiciaires compétentes. Comme indiqué par le représentant du Conseil fédéral en décembre 2003, l'interprétation de la loi doit pourtant être conforme au droit international. Il avait été également souligné qu'en introduisant cette condition l'Assemblée fédérale codifiait la pratique suivie par les autorités compétentes en la matière qui continuera à respecter les obligations selon le droit international public.

Après une première phase de mise en œuvre des obligations contractuelles en vertu du Statut de Rome en matière de coopération avec la Cour pénale internationale, l'administration fédérale a initié des travaux législatifs pour intégrer les crimes reconnus aux articles 6 à 8 du Statut de Rome dans le Code pénal suisse et le Code pénal militaire et pour établir la juridiction universelle sur ces crimes. Comme le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi fédérale l'explique, l'introduction du critère du « lien étroit » est le fruit d'une décision politique de l'Assemblée fédérale. En se basant sur cette décision, l'avant-projet soumis à la procédure de consultation – dont les dernières prises de positions sont attendues jusqu'à fin janvier – prévoit également la condition du « lien étroit » pour les crimes de guerres, ainsi que pour le crime du génocide et les crimes contre l'humanité. En parallèle avec cette proposition, le Conseil fédéral a posé la question aux destinataires de la



procédure de consultation de donner leur point de vue en ce qui concerne la condition du « lien étroit ». Il a ainsi pu contribuer à une discussion à ce sujet parmi les partis politiques, organisations, cantons et autres acteurs avant la suite des travaux législatifs. Un rapport sur les diverses prises de positions sera publié dans les mois à venir.

L'avant-projet de loi fédérale prévoit explicitement le crime de guerre de procéder « à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de quinze ans dans des forces armées ou dans des groupes armés ou de les faire participer activement aux hostilités ou au soutien des troupes engagées dans les hostilités. »

Sur la base des prises de positions dans le cadre de la procédure de consultation, l'administration fédérale se penchera sur la question de comment concevoir l'exercice de la juridiction universelle et les conditions et procédures y applicables.

Je vous remercie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les membres du Comité, de votre attention.