

Rapport du Groupe de travail « Institution nationale des droits humains »

Berne, le 10 mai 2008

Table des matières

Condensé	3
1 Contexte	5
2 Mandat et composition du groupe de travail.....	6
3 Déroulement des travaux	7
4 Résultats du débat.....	7
4.1 Défis à relever dans le domaine des droits humains.....	7
a) L'information et la sensibilisation à toutes les facettes des droits humains sont-elles suffisantes?.....	7
b) Quelle est la portée des normes adoptées dans le domaine des droits humains ?.....	8
c) Divergences dans l'appréciation de la situation des droits humains en Suisse.....	8
d) Difficile de se faire une idée générale de la situation en Suisse.....	9
e) Responsabilités fédérales et cantonales.....	9
f) Les compétences pratiques et les échanges font-ils défaut ?.....	10
4.2 Avis partagés quant à la nécessité d'agir	10
4.3 Objectifs possibles et tâches d'une institution des droits humains	12
... se positionner en tant qu'institution de services	12
... offrir une compétence professionnelle axée sur la pratique	12
... sonder la portée concrète des standards en matière de droits humains pour les pouvoirs publics et les entreprises suisses.....	12
... documenter et analyser la situation des droits humains en Suisse.....	13
... promouvoir l'échange systématique de savoir-faire et le dialogue.....	13
... sensibiliser les responsables et les personnes légitimées aux droits et devoirs en matière de droits humains.	13
4.4. Domaine d'action d'une nouvelle institution	
4.5 Conception d'une future institution : deux modèles, leurs avantages et leurs inconvénients.....	16
a) Critères d'exigences.....	16
b) Brève présentation des modèles discutés.....	17

c)	Avantages et inconvénients des modèles d'après les critères d'exigence..	18
4.6	Principes en matière de financement	20
5	Conclusions et recommandations du groupe de travail	21
Annexe : exemples d'engagement d'une institution des droits humains		
Exemple 1 : Les dispositions internationales de protection des personnes contre les mauvais traitements dans le cadre d'une arrestation		
Exemple 2 : La séparation des jeunes et des adultes dans le cadre des peines privatives de liberté		
Exemple 3 : La procédure des rapports étatiques dans le cadre de la Convention relative aux droits de l'enfant		
Exemple 4 : Les prestations en matière de droits humains pour les entreprises suisses		

Condensé

Cela fait maintenant plusieurs années que la création d'une institution nationale des droits humains est en discussion dans notre pays. En 2003, le Conseil national avait ainsi donné suite à une initiative parlementaire Müller-Hemmi allant dans ce sens, suivi par le Conseil des Etats, qui avait, la même année, adopté un postulat par lequel il demandait au Conseil fédéral de rédiger un rapport sur le sujet. Depuis lors, le DFAE a procédé à différentes enquêtes et consultations et a ébauché plusieurs modèles de nouvelle institution des droits humains. A la fin du mois de janvier 2007, le Conseil fédéral a décidé de charger le DFAE d'instituer un groupe de travail Confédération-cantons ayant mandat de rédiger un rapport à son attention. Ce groupe de travail avait pour tâche principale de déterminer le besoin et l'opportunité de la mise en place d'une INDH et, le cas échéant, d'étudier différents modèles (dont les modèles « institut spécialisé indépendant » et « transformation du mandat de la CFR ») ainsi que leur financement.

Présidé par Monsieur l'Ambassadeur Thomas Greminger, chef de la Division politique IV du DFAE, le groupe de travail se composait au départ de représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux, de la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique ainsi que de plusieurs représentants de l'Association de soutien à l'institution pour les droits humains en Suisse. Par la suite, il a été complété par des représentants du Service de lutte contre le racisme du SG-DFI et de l'Office fédéral de la justice ainsi que par une représentante de la Commission fédérale contre le racisme.

Le groupe de travail a siégé quatre fois pour discuter différents documents de travail et auditionner un certain nombre de personnes représentant le secteur privé. Il a ensuite rédigé un rapport final, dont les principales conclusions et recommandations sont les suivantes:

- Le groupe de travail s'accorde à penser que la mise en œuvre des droits humains en Suisse pose quelques défis et que la **nécessité d'agir** est réelle, quand bien même les avis divergent quant à la nécessité de créer une nouvelle institution pour répondre aux besoins.*
- Si une nouvelle institution doit être créée, le groupe de travail privilégie l'idée d'une **institution de services** : cette institution doit avoir pour mission d'aider les autorités fédérales, cantonales et communales à mettre en œuvre leurs obligations en matière de droits humains et d'assister les entreprises privées et, plus largement, la société civile dans la responsabilité qui leur incombe en regard des droits humains.*
- En sa qualité de **centre de compétence**, une nouvelle institution pourrait assumer différentes **tâches** qui, actuellement, ne sont pas couvertes de manière satisfaisante, par exemple dans les domaines de la compétence et de l'activité de conseil axées sur la pratique, des rapports aux organes internationaux, de la documentation relative à la situation des droits humains en Suisse, de l'analyse de la portée des standards internationaux, de la sensibilisation et de la formation ainsi que de l'échange d'expériences. Les représentants de l'Association de soutien estiment que toutes ces tâches devraient être assumées par la nouvelle institution des droits humains, faute*

de quoi son travail aurait peu de sens et ne serait pas efficace. Les représentants des conférences cantonales considèrent pour leur part qu'une nouvelle institution des droits humains devrait concentrer son activité sur la diffusion d'informations en rapport avec les standards internationaux et le soutien à apporter aux autorités dans le domaine des rapports aux organes internationaux.

- Le groupe de travail est unanime pour dire qu'une éventuelle institution devrait revêtir la forme la plus appropriée à la fonction qu'elle est chargée de remplir ("la forme suit la fonction"). Considérant l'orientation stratégique vers une institution de services pour le compte de plusieurs acteurs politiques, sociétaux et économiques, le **modèle « institut spécialisé » semble être le plus adapté**. Quoi qu'il en soit, un mandat précis est impératif pour garantir le fonctionnement efficace d'une nouvelle institution. L'expérience montre que l'on ne devrait décider de manière définitive du mandat, de la forme et éventuellement aussi de l'ancrage légal de l'institution qu'au terme d'une phase pilote de plusieurs années.
- Indépendamment de la question du modèle, une nouvelle institution doit avoir une certaine **masse critique en ce qui concerne ses ressources et ses compétences**. Si une institution de ce type devait être créée, il apparaît logique que les pouvoirs publics assument son financement de base. Cependant, en privilégiant l'aspect prestations de service pour le compte des pouvoirs publics, des entreprises et de la société civile, il devient possible de trouver d'autres sources de financement.

1 Contexte

Les droits humains sont l'un des piliers de notre Etat. En leur qualité de „droits fondamentaux“, ils bénéficient de la protection de la constitution fédérale, mais aussi de nombreuses constitutions cantonales. Ces dernières années, les droits humains sont devenus l'un des principaux sujets de préoccupation de la communauté internationale. A l'heure actuelle, les conventions internationales de protection et de promotion des droits humains obligent pratiquement tous les Etats, y compris la Suisse. Le respect des normes en vigueur dans le domaine des droits humains représente pour tous les pays un défi permanent, même s'il existe des différences de taille dans la nature et l'ampleur de celui-ci. Loin de n'être que l'affaire des autorités judiciaires, les droits humains doivent aussi être défendus par le pouvoir législatif et par les exécutifs à tous les niveaux de l'Etat fédéral.

Un certain nombre d'organismes internationaux sont d'avis que les institutions nationales des droits humains sont des instruments appropriés pour promouvoir la mise en application pratique des droits humains et de leurs principes à l'intérieur des Etats. Plusieurs organismes de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE ont recommandé aux Etats de créer ce type d'institutions et de leur donner les moyens de travailler efficacement. Leurs demandes répétées se réfèrent systématiquement aux Principes de Paris adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU en 1994.¹ Des institutions spécifiques qui, sous des formes et avec des fonctions diverses, travaillent à l'échelle nationale à la mise en œuvre des droits humains ont été créées dans pratiquement tous les Etats européens.²

Cela fait maintenant quelques années qu'en Suisse aussi des voix se sont élevées pour demander la création d'une institution nationale pour les droits humains. Le 19 juin 2003, le Conseil national a ainsi donné suite à une initiative parlementaire Müller-Hemmi allant dans ce sens. La même année, le Conseil des Etats a adopté un postulat demandant au Conseil fédéral de rédiger un rapport sur la question en s'interrogeant plus particulièrement sur la meilleure façon de créer des synergies entre les commissions fédérales existantes, sur les modalités qui permettraient de garantir la représentativité de la commission et sur les avantages potentiels de la mise en place d'une commission des droits de l'homme en milieu universitaire. Dans l'attente de ce rapport, le Conseil national a déjà prolongé à deux reprises l'initiative parlementaire Müller-Hemmi.

Dans le cadre de la préparation du rapport demandé par le Conseil des Etats, le DFAE, chargé du dossier, a procédé à différentes études et consultations et a ébauché plusieurs modèles de nouvelle institution des droits humains. Les discussions conduites à l'intérieur de l'administration n'ont cependant pas permis d'aboutir à un accord. L'OFJ avait des doutes quant au besoin même de créer une institution supplémentaire. Pour sa part, le SG-DFI considérait qu'une institution

¹. <http://nhri.net/pdf/ar48134.pdf>

² Pour la région Europe, l'*UN National Human Rights Institutions Forum* (www.nhri.net) répertorie plus de 40 pays dans lesquels il a enregistré des commissions nationales des droits humains, des organes de médiation ou des institutions spécialisées, p. ex. en Allemagne, le *Deutsches Institut für Menschenrechte* (du Bundestag allemand), www.institut-fuer-menschenrechte.de; en Autriche, l'*Österreichische Volksanwaltschaft*, www.volksanw.gv.at; en France, la *Commission nationale consultative des droits de l'homme*, www.commission-droits-homme.fr; en Italie la *Commissione per i diritti umani*; au Danemark, le *Danish Institute for Human Rights*, www.humanrights.dk; en Irlande, l'*Irish Human Rights Commission*, www.ihre.ie.

indépendante ne pouvait être créée que conjointement avec les cantons et à leur demande expresse. Parmi les modèles proposés, il estimait que seule la formule consistant à transformer la Commission contre le racisme en une commission des droits humains était à la rigueur réalisable. D'autres unités administratives (SG-DDPS, SG-DFE et DFAE) souhaitaient quant à elles la création d'une institution spécialisée indépendante.

2 Mandat et composition du groupe de travail

A la fin du mois de janvier 2007, le Conseil fédéral a décidé de charger le DFAE d'instituer un groupe de travail Confédération-cantons ayant mandat de rédiger un rapport à son attention d'ici la fin de l'année 2007. Ce groupe de travail avait pour tâche principale de déterminer le besoin et l'opportunité de la mise en place d'une INDH et, le cas échéant, d'étudier différents modèles (dont les modèles « institut spécialisé indépendant » et « transformation du mandat de la CFR ») ainsi que leur financement. Il devait en particulier déterminer si la création d'une institution nationale des droits humains répondait à un réel besoin des cantons et du secteur privé. Il devait aussi se pencher sur la question du potentiel synergique pouvant se dégager d'institutions similaires.

Présidé par Monsieur l'Ambassadeur Thomas Greminger, chef de la Division politique IV du DFAE, (remplacé à la troisième et quatrième séance par Monsieur Guillaume Scheurer, suppléant du chef de la Division politique IV), le groupe de travail se composait initialement des personnes suivantes:

- Monsieur Roland Mayer, secrétaire suppléant, chef du domaine politique étrangère, Conférence des gouvernements cantonaux
- Monsieur Roger Schneeberger, secrétaire général, Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
- Monsieur Bernard Wicht, chef des affaires internationales, Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
- Madame Vreni Müller-Hemmi, conseillère nationale, co-présidente de l'Association de soutien *institution suisse pour les droits humains*
- Madame Martine Brunschwig Graf, conseillère nationale, co-présidente de l'Association de *soutien institution suisse pour les droits humains*
- Monsieur Eugen David, conseiller aux Etats, membre de l'Association de soutien *institution suisse pour les droits humains*
- Monsieur Daniel Bolomey, secrétaire général d'Amnesty International Suisse, membre de l'Association de soutien *institution suisse pour les droits humains*

Lors de la première réunion du groupe de travail, les membres ont convenus d'inviter aussi les services de l'administration fédérale les plus directement concernés à participer. Cette décision a abouti à un élargissement du groupe de travail, qui a été rejoint, dès la deuxième séance, par les personnes suivantes:

- Monsieur Michele Galizia, chef du Service de lutte contre le racisme, SG/DFI
- Monsieur Frank Schürmann, chef de l'Unité Droit européen et protection internationale des droits de l'Homme, OFJ/DFJP
- Madame Doris Angst, cheffe du Secrétariat de la Commission fédérale contre le racisme

3 Déroulement des travaux

Au total, le groupe de travail s'est réuni quatre fois pour des séances d'une durée de deux heures, au cours desquelles, selon le programme de travail établi lors de la première séance, l'accent a été mis sur les sujets suivants:

Première réunion (18 juin 2007): entrée en matière et discussion sur la nécessité de mesures concrètes

Deuxième réunion (12 septembre 2007): tâches potentielles d'une institution des droits humains

Troisième réunion (19 février 2008): formes d'organisation envisageables

Quatrième réunion (14 avril 2008): discussion et adoption du rapport

Les membres du groupe de travail avaient à leur disposition différents documents de travail, qui leur ont servi de base de réflexion et de discussion. Ces documents portaient sur les thèmes suivants: tâches potentielles d'une nouvelle institution et délimitation par rapport aux institutions existantes, exemples concrets permettant d'illustrer les tâches dont pourrait se charger une institution nationale des droits humains, les différents modèles discutés, les tâches et activités des instituts nationaux des droits humains en Allemagne et au Danemark, l'organisation et le financement d'institutions suisses comparables.

Le 14 février 2008, la Division politique IV du DFAE a par ailleurs invité différents représentants des milieux économiques suisses à venir exprimer leur avis sur la question du besoin et du financement d'une institution nationale des droits humains afin de pouvoir se faire une idée de ce qu'en pense le secteur privé.

4 Résultats du débat

4.1 Défis à relever dans le domaine des droits humains

Les membres du groupe de travail sont d'accord pour estimer que la mise en œuvre des droits humains en Suisse est confrontée à des défis dans différents domaines et qu'elle peut encore être améliorée.

a) L'information et la sensibilisation à toutes les facettes des droits humains sont-elles suffisantes?

Les dispositions consacrées aux droits humains sont une partie fondamentale de notre constitution fédérale, dont 34 articles (art. 7 – 41) y sont consacrés sous le titre „Droits fondamentaux, citoyenneté et buts sociaux“. Aux termes de l'article 35 cst., les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique. Les autorités de l'Etat sont tenues au respect des droits fondamentaux et doivent contribuer à leur mise en œuvre. De plus, les autorités veillent à ce que les droits fondamentaux, dans la mesure où ils s'y prêtent, soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux. En outre, de nombreuses conventions internationales obligent la Suisse (comme la grande majorité des Etats dans le monde) à respecter et à appliquer des normes relatives aux droits humains dans les domaines du droit et de la politique les plus divers. Les droits civils et politiques garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et le droit d'aller

devant les tribunaux, plus particulièrement, sont aujourd'hui solidement ancrés dans la conscience des autorités et du public aux niveaux tant de la Confédération que des cantons.

Les engagements dans le domaine des droits humains qui résultent de la constitution ou du droit international public doivent être observés non seulement par les autorités judiciaires, mais par toutes les autorités de l'Etat, que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal. Les droits humains ont un effet positif important dans la mesure où ils contribuent à modeler la société. Ils font partie des principes fondamentaux de l'Etat moderne et conditionnent l'économie de marché libérale et sociale qui est la nôtre. Dans notre pays, cette dimension éminemment politique des droits humains n'est cependant souvent perçue que de manière très marginale.

b) Quelle est la portée des normes adoptées dans le domaine des droits humains ?

Les droits fondamentaux et les droits humains sont l'expression des besoins primordiaux de l'être humain en général ou de personnes ayant des caractéristiques spécifiques ou se trouvant dans des situations particulières. Les formulations très générales que l'on trouve tant dans la constitution fédérale que dans les conventions internationales doivent impérativement être interprétées. En outre, les standards internationaux ne sont pas définis une fois pour toute : il y a toujours de nouveaux accords, protocoles additionnels, mécanismes de contrôle et l'interprétation des standards est appelée à s'adapter au monde en mutation, à de nouveaux risques et aux opportunités qui s'offrent en termes de dignité humaine. Il n'est souvent pas facile de déterminer quels engagements concrets découlent des directives internationales pour une autorité spécifique. Bien que les différents tribunaux et autorités de surveillance, sur les plans national et international, traitent les questions d'interprétation de manière généralement fondée et souvent assez concrète, il devient de plus en plus difficile de s'y retrouver parmi la foule d'arrêts et de recommandations, d'évaluer les conséquences d'une norme dans la perspective d'une autorité fédérale ou cantonale déterminée, de juger de l'ampleur des réformes qui devront s'ensuivre et d'évaluer le risque que la Suisse fasse l'objet de critiques internationales fondées ou même d'une condamnation formelle.

En Suisse, les entreprises privées se trouvent elles aussi confrontées à une multitude de défis étroitement liés aux droits humains. Plus particulièrement les sociétés ayant des activités à l'étranger, considèrent aujourd'hui les atteintes aux normes internationales comme représentant un risque considérable pour leur réputation. Dans le cadre de la production et du commerce de biens, différentes entreprises suisses se sont d'ailleurs engagées de manière parfois expresse à respecter les normes internationales (p.ex. dans le cadre du *Pacte mondial*, dans le domaine de la *responsabilité sociétale de l'entreprise*). Quels sont toutefois les engagements qui en résultent et quelle influence ont-ils sur la politique de l'entreprise ? Les entreprises elles-mêmes ont souvent beaucoup de peine à répondre clairement à ces questions.

c) Divergences dans l'appréciation de la situation des droits humains en Suisse

La Suisse, sans aucun doute, fait partie des pays dans lesquels la situation des droits humains est bonne à bien des égards. D'aucuns ont tôt fait d'en conclure que toute critique à l'égard de la Suisse est forcément injustifiée. On se repose sur la

certitude que la Suisse ne connaît pas de problèmes de fond, mais uniquement des difficultés d'application dans certains cas isolés sans grande pertinence. Les organismes de contrôle internationaux, pourtant, constatent régulièrement que la Suisse connaît aussi des problèmes structurels, par exemple dans les domaines des migrations ou de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Ils se montrent souvent peu compréhensifs face aux difficultés particulières liées au fédéralisme et aux nombreuses autonomies existant en Suisse lorsque la mise en œuvre de normes relève des compétences cantonales ou communales.

d) Difficile de se faire une idée générale de la situation en Suisse

Les rapports périodiques que la Suisse, comme tous les autres Etats parties, doit présenter aux comités d'experts de l'ONU à intervalles réguliers ont pour but de refléter l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre des conventions internationales dans le domaine des droits humains. En Suisse, ces rapports périodiques (qui relèvent de la compétence du Conseil fédéral) sont de véritables mosaïques d'informations fournies par les différents services administratifs concernés. Bien que satisfaits en principe de la forme et du volume des rapports présentés, les comités d'experts de l'ONU ont pourtant régulièrement déploré certaines lacunes dans les informations fournies et même l'inexistence de données statistiques dans certains domaines, notamment en ce qui concerne la situation dans les cantons

Bien que les autorités judiciaires fédérales et cantonales – pour autant qu'elles soient sollicitées – s'efforcent de mettre en œuvre efficacement et en toute transparence les droits directement applicables (justiciabilité), il est vrai que dans d'autres domaines touchant aux droits humains, nous ne savons que peu de choses sur la situation concrète en Suisse. En dépit des progrès réalisés dans la représentation statistique de la réalité grâce aux efforts de l'Office fédéral de la statistique, il continue d'être très difficile et pénible pour les autorités fédérales et cantonales de réunir et d'analyser les informations nécessaires à l'échelle nationale. La tâche est particulièrement ardue dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la santé et de l'assistance publique, qui relèvent en grande partie de la compétence des cantons. Jusqu'à maintenant, les autorités fédérales et cantonales n'ont d'ailleurs pas encore convenu d'un traitement méthodique des recommandations reçues de la part des organismes de contrôle internationaux. Il n'existe pas d'institution qui soit chargée de suivre de manière continue et d'un oeil critique la mise en œuvre des droits humains dans notre pays, qui ait une approche globale et transversale lui permettant de reconnaître rapidement les problèmes et les risques qui se présentent et qui puisse les signaler aux organismes responsables.

Il serait par ailleurs très important que les informations recueillies dans le contexte fédéraliste particulier à la Suisse soient communiquées aux organismes de contrôle d'une manière adéquate permettant d'éviter les malentendus et l'incompréhension.

e) Responsabilités fédérales et cantonales

Dans un Etat fédéral comme la Suisse, où la Confédération et les cantons interagissent en fonction d'une répartition des compétences très complexe, il est tout sauf facile d'attribuer la responsabilité de mettre en œuvre les normes en matière de droits humains à des autorités déterminées, au niveau fédéral, cantonal ou communal. Dans les domaines de compétence des cantons, il existe parfois des différences substantielles dans la mise en œuvre de ces standards. Les différences entre les cantons ne constituent pas un problème fondamental : les autorités –

fédérales ou cantonales - ont l'obligation de mettre en œuvre les standards en matière de droits humains, mais elles disposent d'une bonne marge de manœuvre quand il s'agit de savoir comment procéder. S'agissant de la mise en œuvre de normes internationales en matière de droits humains, des droits pourtant censés avoir une portée universelle, les comités de contrôle de l'ONU dénoncent régulièrement le fait qu'en Suisse il existe de trop grandes disparités entre les cantons dans certains domaines. Dans tous les cas où des domaines d'activité en rapport avec les droits humains relèvent, quant au fond, de l'autonomie cantonale, le Tribunal fédéral est parvenu depuis plusieurs années déjà à exercer une fonction unificatrice précieuse, notamment grâce à sa jurisprudence relative au recours de droit public. Cette fonction est toutefois limitée aux domaines dans lesquels le Tribunal fédéral reconnaît la justiciabilité des droits invoqués, dans lesquels il a pleine compétence et dans lesquels – condition essentielle – un recours lui est présenté.

f) Les compétences pratiques et les échanges font-ils défaut ?

Les droits humains sont un thème transversal qui concerne les autorités à différents niveaux et dans différents domaines (p.ex. procédure judiciaire, éducation, santé publique), dans l'accomplissement des tâches les plus variées. Bien que la compatibilité des projets législatifs avec les normes de droit international (dans le domaine des droits humains) fasse l'objet d'une attention systématique au sein de l'administration fédérale, on n'y dispose souvent pas des ressources nécessaires pour pousser à fond l'analyse des différentes dimensions que les droits humains peuvent avoir dans la législation, la politique ou l'activité de l'administration. Ce qu'il faudrait, c'est pouvoir aborder les problèmes de front - avant que les tribunaux ou les organes de contrôle internationaux ne mettent le doigt dessus et que le sujet ne suscite l'intérêt du public - et proposer des mesures pragmatiques visant à optimiser la mise en œuvre des droits humains dans l'intérêt de tous.

Le fait est que la Suisse ne manque pas de connaissances spécifiques dans le domaine des droits humains (notamment ceux qui sont garantis dans la Convention européenne des droits de l'homme CEDH). Ses universités proposent par ailleurs suffisamment de modules de formation appropriés, en particulier dans les instituts de droit public ou de droit international des universités de Genève, Lausanne, Neuchâtel, Fribourg, Zurich, Bâle, Berne et Lucerne. Certains instituts s'efforcent en outre d'axer leurs recherches sur la pratique. Les instituts universitaires ne peuvent toutefois pas le réaliser seuls l'exercice de „traduction“ consistant à transformer des droits abstraits et la jurisprudence qui s'y rapporte en des propositions de mesures concrètes à prendre par les autorités de l'Etat: ils sont tributaires d'une collaboration étroite, voire d'un réseautage et d'échanges systématiques avec des experts qui connaissent les problèmes pratiques et les besoins les plus urgents et qui ont déjà acquis un certain savoir-faire en rapport avec les droits humains. L'économie privée a elle aussi acquis une certaine expérience dans la gestion de questions sensibles sur le plan des droits humains, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'entreprise.

4.2 Avis partagés quant à la nécessité d'agir

Le groupe de travail a été unanime pour dire que la mise en œuvre des droits humains posera un certain nombre de défis à la Suisse. Les avis quant à la nécessité d'agir, à l'étendue d'une action et au besoin de créer une nouvelle institution étaient toutefois partagés :

Les représentantes et représentants de l'Association de soutien *institution pour les droits humains* ont estimé que des efforts considérables étaient nécessaires et, partant, ont évidemment approuvé l'idée de créer une nouvelle institution.

Les représentants des conférences cantonales ont surtout relevé des lacunes ponctuelles et doutent de la nécessité de créer une nouvelle institution des droits humains. Ils considèrent qu'il existe un besoin d'information et de soutien pour évaluer correctement les standards internationaux - dans la mesure où ils présentent une importance pour les cantons - et apporter une réponse adaptée. Ils remarquent également que la contribution des cantons à l'élaboration des rapports sur la situation des droits humains en Suisse représente une charge importante : une aide pour collecter les informations provenant des cantons et présenter de manière adéquate la situation des droits humains et les particularités du système fédéral suisse serait la bienvenue. Ils pensent cependant qu'une nouvelle institution ne devrait pas occasionner encore davantage de travail pour les autorités ni imposer aux cantons de nouvelles directives d'uniformisation.

Les représentants du Service de lutte contre le racisme du SG-DFI et de l'OJ/DFJP ont commencé par rappeler que la position critique de leurs départements respectifs à l'égard d'une nouvelle institution n'avait pas changé et que la nécessité d'agir, telle qu'elle a été établie, ne suffit toujours pas à établir l'éventuelle valeur ajoutée d'une nouvelle institution. L'OJ/DFJP a relevé à ce propos que les droits humains en Suisse ne se portaient pas mal et a ajouté que dans un Etat de droit, la suppression d'éventuels déficits dans ce domaine est une tâche qui doit revenir à l'Etat. Par ailleurs, l'OJ/DFJP relève le risque de doublons entre une nouvelle institution et d'autres déjà existantes (universités, commissions spécialisées, réseaux en place, ONG).

L'audition de représentants du secteur privé offre elle aussi une image contrastée : deux des sociétés présentes (Novartis, ABB) et plusieurs prises de position écrites (Zurich Financial Services, Pfizer, Bechter, Mondaine, UBS, Ethos) saluent expressément la création d'une institution indépendante, apolitique et spécialisée. Ils estiment qu'un centre de compétence suisse (sur le modèle du *Danish Institute on Human Rights* qui collabore régulièrement avec Novartis et ABB) est nécessaire. Ce centre se distinguerait par sa spécialisation, son orientation pratique, sa crédibilité et son indépendance et pourrait proposer aux entreprises des prestations externes en matière de droits humains (conseils, monitoring) et un forum d'échanges (confidentiel) à l'intention des entreprises. Les petites sociétés sont vivement intéressées par la question, mais elles peuvent couvrir leurs besoins d'assistance en matière de droits humains (p. ex. certification de processus de production et de chaînes de création de valeurs conformes aux droits humains) par d'autres canaux (notamment la *Business Social Compliance Initiative BSCI*). Les grandes associations économiques que sont *economiesuisse* et l'Union suisse des arts et métiers persistent à s'opposer à la création d'une commission des droits humains : elles estiment qu'une commission de ce genre servirait essentiellement à renforcer les critiques à l'égard de l'économie ; elles pensent également qu'une structure particulière n'est pas nécessaire et craignent les doublons.

En dépit de ces réserves de principe, le groupe de travail a discuté, conformément au mandat qui lui a été confié, des tâches qu'une institution de ce type devrait assumer et de la forme qu'elle pourrait revêtir en cas de création.

4.3 Objectifs possibles et tâches d'une institution des droits humains

Le groupe de travail a débattu de plusieurs domaines d'action dans lesquels une nouvelle institution peut œuvrer afin de répondre aux défis qui se posent en matière de droits humains. Les exemples fournis en annexe montrent ce que cela pourrait signifier concrètement.

... se positionner en tant qu'institution de services

Une éventuelle institution des droits humains doit avoir pour objectif stratégique de contribuer activement à relever les défis qui se posent, sans accroître la charge de travail des institutions existantes. Le groupe de travail a été unanime pour dire qu'une nouvelle institution des droits humains doit en priorité s'entendre comme une **institution de services** pour le compte des pouvoirs publics, des entreprises de l'économie privée et de la société civile. Il s'agit d'aider les autorités fédérales et cantonales, mais aussi les acteurs non gouvernementaux dans leurs efforts visant à mettre en œuvre concrètement les **standards de droits humains**.

... offrir une compétence professionnelle axée sur la pratique

Une future institution des droits humains peut :

- *proposer aux autorités fédérales et cantonales, leur rendre accessible, mettre en réseau et transmettre une information, une aide technique et un accompagnement pour ce qui est des problématiques relevant des droits humains, dans l'optique également d'élaborer des stratégies de mise en œuvre concrètes, compatibles avec la pratique;*
- *transmettre et/ou proposer des conseils et une aide professionnelle aux organisations privées et aux entreprises en ce qui concerne des problématiques relevant des droits humains, par exemple pour :*
 - *des analyses de pays par branches spécifiques et une analyse des risques en matière de droits humains pour les entreprises qui investissent à l'étranger ou commercent avec des pays étrangers ;*
 - *la mise en œuvre de politiques de droits humains dans les entreprises ou au niveau de leur organisation ;*
 - *un monitoring des droits humains portant sur des chaînes de création de valeur.*

... sonder la portée concrète des standards en matière de droits humains pour les pouvoirs publics et les entreprises suisses

Une future institution des droits humains peut :

- *analyser les normes actuelles et la pratique juridique (dynamique) (jugements et recommandations) des instances internationales de contrôle (tribunaux, comités de contrôle, rapporteurs spéciaux) et du Tribunal fédéral en ce qui concerne des problématiques particulièrement sensibles en matière de droits humains et de conflits d'intérêts ;*

- *élaborer les standards à l'intention de différents groupes de destinataires des administrations fédérale et cantonales, du secteur privé et de la société civile ;*

... documenter et analyser la situation des droits humains en Suisse

Une future institution des droits humains peut :

- *assister les autorités fédérales et cantonales ainsi que les conférences cantonales dans la collecte et la documentation systématiques et permanentes d'informations relatives à la mise en œuvre des droits humains en Suisse, par exemple dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la liberté de religion, de la santé, etc.*
- *assister techniquement et méthodologiquement les autorités fédérales et cantonales dans l'élaboration de rapports sur la situation des droits humains en Suisse à l'intention de organes internationaux ;*
- *surveiller en permanence des problèmes spécifiques de mise en œuvre des mesures en matière de droits humains et d'autres problématiques ;*
- *éventuellement, dans le cadre du protocole additionnel à la Convention de l'ONU contre la torture OP-CAT: coordonner et encourager les visites dans des institutions de privation de liberté.*

... promouvoir l'échange systématique de savoir-faire et le dialogue

Une future institution des droits humains peut :

- *créer et entretenir des réseaux de spécialistes à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration pour permettre un échange d'expériences sous différents angles des droits humains ;*
- *organiser à intervalles réguliers des manifestations en vue d'échanger des informations et un savoir-faire en matière de droits humains entre les acteurs impliqués et intéressés au niveau fédéral et cantonal, gouvernemental et non gouvernemental ;*
- *proposer un forum d'échange d'expériences entre les sociétés intéressées par la problématique des droits humains dans les échanges commerciaux, p. ex. Corporate Social Responsibility et mise en œuvre du concept.*

... sensibiliser les responsables et les personnes légitimées aux droits et devoirs en matière de droits humains.

Une future institution des droits humains peut :

- *assister les autorités et les entreprises dans leur travail de sensibilisation des collaborateurs et collaboratrices aux questions des droits humains;*
- *soutenir les directions cantonales de l'instruction publique et la CDIP dans l'élaboration de bases de travail (concepts, supports d'enseignement) en vue d'une éducation plus systématiquement axée sur les droits humains dans les écoles publiques, p. ex. matériel d'enseignement sur les droits fondamentaux et les droits humains comme faisant partie intégrante d'une instruction citoyenne plus large ;*

- *soutenir le travail des institutions et des entreprises publiques et privées qui sensibilisent des spécialistes à des problématiques concrètes de droits humains dans différents domaines (p. ex. école, police, médecine, personnel et politique d'entreprise, prise en charge de personnes âgées, etc.) ;*
- *organiser ou co-organiser des manifestations publiques/éditer des publications consacrées à des thèmes d'actualité considérés sous l'angle des droits humains.*

Les représentants de l'Association de soutien estiment qu'une nouvelle institution devrait au minimum être en mesure de remplir ces tâches et objectifs, faute de quoi elle n'aurait guère de sens et ne pourrait pas non plus couvrir les besoins des entreprises du secteur privé. Quant aux représentants des conférences cantonales, ils considèrent primordial le soutien et l'accompagnement professionnels des autorités et l'aide fournie au titre des rapports destinés à des organismes internationaux.

4.4 Domaine d'action d'une nouvelle institution

Un certain nombre d'institutions gouvernementales et non gouvernementales œuvrent aujourd'hui déjà sur le terrain des droits humains. Il est évident qu'une nouvelle institution **ne devrait pas opérer dans ces mêmes domaines**, mais les compléter. En sa qualité de pourvoyeur de services, la nouvelle institution doit avant tout avoir pour mission de soutenir activement les autres organisations dans leurs domaines de compétence, **collaborer avec des institutions existantes** et **exploiter des synergies**. Considérant la problématique complexe des droits humains, les partisans d'une nouvelle institution estiment que celle-ci trouverait parfaitement sa place. Elle pourrait assister d'autres institutions dans leur domaine d'action, collaborer avec elles et exploiter des effets de synergie. Quant aux opposants, ils considèrent que des chevauchements non souhaitables et des doublons avec les nombreuses institutions existantes et activités déployées sont pratiquement inévitables.

- La création d'une nouvelle institution des droits humains ne changerait rien à la responsabilité incombant aux **pouvoirs publics** en matière de mise en œuvre des droits humains en Suisse. La nouvelle institution **n'a pas à assumer de fonctions étatiques** ; elle doit, **si nécessaire**, apporter son soutien aux autorités dans leurs tâches législatives, exécutives et judiciaires spécifiques, ceci à tous les niveaux. De ce fait, le risque de créer des doublons avec les pouvoirs publics est pratiquement exclu. Par exemple, les autorités chargées d'appliquer le droit doivent évidemment définir maintenant déjà la portée de standards internationaux dans le cadre de leur travail ; la nouvelle institution les soutiendrait en ce sens qu'elle préciserait la pratique des organes internationaux (au-delà des cas jugés en Suisse) et évaluerait les effets potentiels sur le système juridique suisse. Il ne s'agirait pas non plus de retirer aux pouvoirs publics la responsabilité des rapports internationaux, mais de les seconder proactivement en leur proposant des prestations « sur mesure ».
- Plusieurs **commissions fédérales** et maintes commissions cantonales et inter-cantonales traitent de questions en rapport avec les droits humains dans le cadre de leurs mandats. En leur qualité de commissions spécialisées, les commissions fédérales disposent d'un savoir-faire remarquable dans certains

domaines. Toutefois, à l'exception de la Commission fédérale contre le racisme et de la Commission fédérale pour les questions féminines, les commissions fédérales d'experts n'ont pas de mandat explicite en matière de droits humains et ne se réfèrent qu'exceptionnellement à des aspects de droits humains dans leurs travaux. En l'occurrence, une nouvelle institution de droits humains pourrait proposer des services qui complèteraient les compétences spécialisées par une approche de droits humains.

- Si la **Commission fédérale contre le racisme** possède un mandat exprès en matière de droits humains, celui-ci est toutefois limité aux questions de discriminations raciales. Cette commission intervient aussi jusqu'à un certain point comme fournisseur de services pour des institutions gouvernementales et non gouvernementales. Les activités de la commission pourraient effectivement recouper en partie celles de la nouvelle institution, dont le mandat serait toutefois nettement plus étendu.
- Généralement, les **organisations suisses de défense des droits humains** ont des mandats limités à certains droits humains ou thèmes. Certaines concentrent leur activité sur l'analyse de la situation en Suisse (dans le cadre de situations spécifiques ou de thèmes précis). En raison de la spécificité de leurs mandats, de leur approche particulière et de leurs ressources limitées, elles ne couvrent qu'imparfaitement le besoin d'analyse. Pour éviter les éventuels doublons, une nouvelle institution des droits humains devrait tenir compte des capacités et des instruments dont disposent les organisations de défense des droits humains déjà actives sur le terrain. Les organisations de défense des droits humains ont la plupart du temps aussi un rôle de « watchdog », ou d'observateur critique, et il leur arrive d'utiliser de manière ciblée l'opinion publique. Cette « coloration » ne leur permet pas de tenir le rôle de fournisseur d'une aide spécialisée en ce qui concerne les institutions de droit public et les entreprises du secteur privé. Enfin, ces organisations n'ont souvent ni la légitimité ni le poids suffisants pour arriver à asseoir autour d'une même table des représentants des pouvoirs publics et des acteurs de différents niveaux.
- Plusieurs **instituts universitaires** s'occupent de la mise en œuvre de droits humains en général ou dans des domaines particuliers. En principe, ils interviennent ponctuellement et selon des priorités fixées scientifiquement. Cela dit, en Suisse, aucune institution n'analyse systématiquement la pratique interprétative des organes internationaux ni ne traite de manière prospective les éventuelles conséquences pratiques qui en résultent au niveau national et pour les autorités fédérales, cantonales et communales. Par ailleurs, les possibilités dont disposent les instituts universitaires pour la mise en réseau et la transmission de compétences techniques sont généralement limitées ; souvent aussi leurs compétences sont trop pointues et insuffisamment axées sur la pratique et ne contribuent donc pas à faciliter la mise en œuvre des droits humains.
- Depuis 1999, des **fournisseurs internationaux de services dans le domaine des droits humains**, comme le *Danish Institute for Human Rights* DIHR, proposent aux entreprises des conseils personnalisés et toute une série de programmes et d'instruments. Ces mesures sont conçues pour aider les entreprises à déceler les risques en matière de droits humains au sein de leur organisation, dans certains projets ou sur les marchés étrangers qu'elles

traitent et d'y répondre au moyen du concept *Corporate Social Responsibility*. En Suisse, des sociétés comme Novartis et ABB utilisent aussi les prestations du *Danish Institute*. Il est évident qu'une nouvelle institution suisse ne pourrait rivaliser d'entrée de jeu avec le *Danish Institute*. En effet, dans un premier temps, celle-ci devrait essentiellement satisfaire une demande spécifiquement suisse et compléter l'offre du DIHR. Il y aurait lieu également de tenir compte des prestations offertes par d'autres institutions et de rechercher des synergies, p. ex. avec la plateforme d'apprentissage UN Global Compact pour les PME suisses (une initiative du DFAE et du « Sustainability Forum » Zurich), la *Business Leaders Initiative on Human Rights* (dont ABB et Novartis sont membres) et la *Business Social Compliance Initiative*. Cette dernière compte 109 entreprises-membres actives dans l'industrie et le commerce de détail de dix pays européens (dont des entreprises suisses comme Coop, Migros, Globus, CFF, Calida, Voegele, Multifort, etc.) et leur propose des instruments de monitoring destinés à évaluer les risques pouvant exister dans leur domaine d'activité en relation avec les droits humains.

- Les **réseaux d'experts et les manifestations spécialisées** offrent un important potentiel de collaboration. Comme les commissions consultatives au niveau fédéral et cantonal, ces réseaux d'experts et manifestations spécialisées possèdent des compétences techniques considérables. Souvent, il leur manque toutefois une dimension expressément « droits humains », ce que la nouvelle institution pourrait apporter.

4.5 Conception d'une future institution : deux modèles, leurs avantages et leurs inconvénients

a) Critères d'exigences

Pour qu'une future institution des droits humains puisse **remplir de manière efficace et avec efficacité les tâches** définies au chapitre précédent, elle devrait :

- œuvrer avant tout comme un **fournisseur de services** pour le compte des pouvoirs publics, des entreprises et de la société civile ;
- posséder les **compétences spécialisées et orientées vers la pratique pour accomplir les tâches qui ont été définies** ;
- disposer des **ressources financières et en personnel nécessaires** à l'exécution de ses tâches ;

En outre, une future institution des droits humains devrait s'inspirer des **Principes de Paris** adoptés par l'ONU. Ces principes prévoient pour l'essentiel :

- l'indépendance de l'organisation
- un mandat aussi étendu que possible en matière de droits humains
- l'ancrage de l'institution dans un texte constitutionnel ou législatif
- une composition mixte
- une structure propre suffisante
- la possibilité, pour l'organisation, de s'adresser directement au public
- des échanges systématiques avec d'autres institutions

b) Brève présentation des modèles discutés

Dans l'exercice de son mandat, le groupe de travail a débattu de deux modèles qui avaient déjà été discutés auparavant, soit la création d'un « institut spécialisé indépendant » et la « transformation du mandat de la CFR ». Le groupe de travail ne s'est pas penché sur l'organisation proprement dite des variantes proposées mais s'est, pour l'essentiel, attaché à relever les avantages et les inconvénients des deux modèles.

Modèle « institut spécialisé »

Sur la base du mandat de prestations qui lui est confié, l'institut spécialisé, en sa qualité de centre de compétence, fournit des prestations à différentes institutions et organisations publiques et privées et développe ses propres activités. L'institut spécialisé œuvre à des projets en collaboration avec des institutions et organisations des administrations fédérale, cantonales et communales, des domaines de la justice, des sciences, de l'économie et de la société civile.

Le coût de cette structure se répartit entre des charges de base (infrastructure et personnel) servant à financer la réalisation de tâches principales (selon les tâches) et des charges supplémentaires d'infrastructure et de compétences spécialisées en rapport avec des projets particuliers. Les charges de base relatives aux activités principales (encore à définir) devraient être financées par des subventions publiques (Confédération, cantons, communes) et, le cas échéant, par des fonds privés. Le coût des activités supplémentaires devrait être couvert par la rémunération de services payants pour le compte de la Confédération, des cantons, des communes, d'entreprises et d'organisations privées.

Deux variantes de ce modèle ont été discutées.

- ***Variante institution autonome***

Une institution indépendante bénéficiant d'une assise solide (Confédération, cantons, éventuellement aussi société civile et secteur privé) est créée. Sur le modèle de plusieurs institutions à structure mixte (notamment Swisspeace et Fondation Education et Développement), différentes formes juridiques peuvent être envisagées, en premier lieu la fondation de droit privé ou de droit public ou la formule plus souple de l'association.

- ***Variante institution universitaire***

Cette variante se différencie de la précédente principalement du fait de son rattachement à une structure universitaire existante (éventuellement à plusieurs structures universitaires). Les charges de base liées aux tâches principales devraient également être financées par des subventions publiques, le cas échéant aussi par un financement privé, éventuellement de la part de l'université concernée. Ces charges pourraient également diminuer du fait de synergies avec la structure mère. Dans ce cas de figure encore, les rémunérations provenant de services payants pour le compte de la Confédération, des cantons, des communes, d'entreprises et d'organisations privées représentent des sources supplémentaires de financement.

Modèle « transformation du mandat de la CFR »

Ce modèle s'inscrit fondamentalement dans celui des commissions fédérales existantes. Les commissions en question se composent d'experts élus par le Conseil fédéral sur la base d'une représentation politique et régionale équilibrée en application de l'ordonnance sur les commissions (ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions extraparlimentaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération, RS 172.31). La commission peut compter sur l'engagement professionnel (partiellement rémunéré) de ses membres et dispose d'un secrétariat efficace. Son financement est essentiellement assuré par la Confédération.

Le mandat de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) est élargi et couvre désormais tous les droits humains garantis par la constitution fédérale et les conventions internationales. La composition de la commission est également remaniée du fait de l'extension du mandat et de la nécessité de pouvoir disposer de compétences techniques plus vastes. Les instruments et les méthodes de travail de la commission sont réajustés compte tenu des tâches (à définir de manière circonstanciée) incombant à la commission. Le secrétariat de la commission est renforcé pour permettre de faire face à l'élargissement du champ d'action et aux nouvelles tâches spécifiques.

c) Avantages et inconvénients des modèles d'après les critères d'exigences

aa) Prestations pour le compte des pouvoirs publics, des entreprises et de la société civile

Eu égard à sa fonction légale de commission consultative du Conseil fédéral, le modèle « transformation/extension de la CFR » serait parfaitement indiqué pour assumer des fonctions consultatives au niveau fédéral. L'expérience montre toutefois que dans la pratique, les offres de conseil ne correspondent pas forcément à une demande. Ce modèle est moins approprié en ce qui concerne les prestations (payantes) pour le compte des autorités cantonales, des entreprises et des organisations privées. La proximité qui existe entre la commission et les institutions fédérales pourrait avoir pour conséquence qu'à l'extérieur de l'administration fédérale, celle-ci ne soit pas considérée comme une institution de services autonome et indépendante. Par ailleurs, on peut se demander si les prestations en faveur de privés, plus particulièrement, relèvent des tâches publiques devant être assumées par une commission extraparlimentaire *pour le compte du gouvernement et de l'administration* selon l'article 2 de l'ordonnance sur les commissions.

Le modèle « institut spécialisé » livre une image complémentaire : il est indéniable que ce modèle est plus accessible en ce qui concerne les prestations pour le compte d'autorités et d'institutions n'appartenant pas à l'administration fédérale. Ceci vaut en particulier pour les entreprises. Ainsi, les possibilités de se procurer des sources de financement supplémentaires par le biais de prestations payantes sont nettement plus importantes dans le cas de l'institut spécialisé.

bb) Compétence de conseil, sensibilisation et analyse

Le modèle « institut spécialisé » repose sur la compétence professionnelle des collaborateurs de l'institut et des personnes chargées d'assurer un mandat. Par rapport à l'autre variante, cette formule permet d'acquérir plus facilement des

compétences professionnelles selon les tâches à assumer (toujours différentes) et les prestations à fournir par l'institut.

Le modèle « transformation de la CFR » mise sur la compétence et la représentativité des membres de la commission et du secrétariat. Toutefois, le secrétariat est intégré à l'administration fédérale et, comparé à un institut spécialisé indépendant, est moins souple quand il s'agit de tenir compte de besoins nouveaux en matière de compétences professionnelles. Les expériences faites par la CFR montrent cependant que les commissions peuvent se fonder sur les compétences des membres de la commission et du secrétariat et développer une crédibilité professionnelle. En l'occurrence, le modèle « transformation de la CFR » pourrait profiter des expériences positives et de la méthode de travail de la CFR.

Il est essentiel pour les deux modèles de pouvoir institutionnaliser une masse critique de compétences professionnelles. La réalisation de tâches principales, mais aussi l'offre de prestations de tout premier choix à l'intention de destinataires d'horizons variés nécessitent dans tous les cas une équipe performante qui se distingue par ses compétences techniques et méthodologiques en matière de droits humains dans différents domaines, son expérience pratique et son aptitude à communiquer.

La variante « institut spécialisé universitaire » présente l'avantage, selon son ancrage institutionnel, d'offrir des synergies avec la recherche et l'enseignement universitaires. Le risque de glisser vers une orientation par trop académique est réel : la plus-value d'un centre de compétence réside précisément dans une approche pratique des besoins des autorités, des entreprises intéressées et d'un public plus large. Un institut spécialisé ne peut remplir sa mission de soutien que s'il parvient à s'extraire d'un académisme trop rigide, s'il est conscient des problèmes concrets que pose la mise en œuvre des droits humains, s'il est en mesure de tirer parti des expériences pratiques et s'il peut en déduire des conseils efficaces et pragmatiques.

cc) Indépendance, composition mixte et base légale

Dans le modèle « transformation de la CFR », le financement serait essentiellement assuré par la Confédération, les membres de la commission seraient élus et institués par le Conseil fédéral (ou les départements) et le secrétariat rattaché à l'administration fédérale, comme c'est le cas pour les commissions existantes. Quand bien même le Conseil fédéral n'est pas habilité à donner des instructions, l'indépendance d'une telle commission est certainement plus limitée que celle d'un « institut spécialisé », lequel possède une personnalité juridique propre ou repose, en tant que partie d'une université, sur plusieurs entités. Cela dit, le modèle « institut spécialisé » peut aussi perdre son autonomie et sa neutralité en présence d'un bailleur de fonds influent (par exemple une entreprise mandante).

La composition des commissions fédérales doit être représentative (représentation équitable des groupes d'intérêts, des deux sexes, des langues nationales, des régions et des groupes d'âge, art. 9 de l'ordonnance sur les commissions). Ce principe garantit assurément une certaine indépendance en ce qui concerne le modèle « transformation de la CFR ». Néanmoins, le modèle « institut spécialisé/centre de compétence » pourrait lui aussi appliquer le principe de la représentativité, par exemple sous la forme d'organes de direction dont la composition serait plurielle.

Une base légale expresse au niveau fédéral favoriserait indubitablement l'indépendance des deux modèles, tant au niveau financier que du point de vue du

contenu. Si la transformation de la CFR ne nécessite pas de base légale expresse, il n'en demeure pas moins que le versement régulier de subsides de la Confédération à un institut spécialisé devrait être inscrit dans une loi, à moins que le financement puisse s'effectuer par le biais de lignes budgétaires existantes.

dd) Résultat

Le groupe de travail a estimé que l'efficacité d'une éventuelle nouvelle institution ne dépendra pas du modèle choisi mais du mandat de prestations qui lui sera confié. Quoi qu'il en soit, la forme de l'organisation devra tenir compte des fonctions et des tâches que l'organisation aura à effectuer. Considérant l'orientation stratégique de l'institution – une institution de prestations de services – pour différents acteurs politiques, sociétaux et économiques, il apparaît que la formule institut spécialisé (dans ses deux variantes) est préférable à la transformation de la CFR en une commission des droits humains.

Une nouvelle institution des droits humains ne devrait pas être conçue comme une entité statique ; elle devrait pouvoir se développer dynamiquement dans le cadre des fonctions et des tâches qui lui incombent et réagir rapidement à de nouveaux besoins. Afin de tirer un enseignement des premières expériences qui ont été faites, il apparaît judicieux de convenir d'un mandat de prestation pour une première phase pilote de cinq ans et d'attribuer un mandat définitif seulement après un examen minutieux de cette phase pilote.

4.6 Principes en matière de financement

Le groupe de travail n'avait pas pour mandat de se prononcer de manière circonstanciée sur les possibilités de financement. Les observations qui suivent sont le fruit de réflexions faites par le groupe de travail et doivent être considérées comme des grands principes.

- Le groupe de travail s'accorde à penser qu'une nouvelle institution ne peut fonctionner avec l'efficacité et l'efficience voulues que si le **financement de base est assuré par les pouvoirs publics** (Confédération, éventuellement cantons). Le montant minimum du financement de base est fonction du volume des tâches (principales) confiées à la future institution.³
- Une demande en faveur de **prestations d'experts payantes** existe, ce qui permet d'envisager des sources de financement supplémentaires (entreprises, organisations privées). Cette offre de prestations, nécessairement très professionnelle et axée sur la pratique, doit encore être développée.
- Pour qu'une future institution des droits humains puisse développer la « masse critique » nécessaire et une offre de prestations professionnelles, il

³ Pour comparaison: le *Danish Institute for Human Rights* compte dans son organigramme 11 collaborateurs pour un budget global (charges en rapport avec les projets inclus) de 12 millions d'euros (2006). 32% de ce montant provient du budget de l'Etat, en tant que core contributions et de contribution aux coûts administratifs en rapport avec les projets. Le budget du *Deutsches Instituts für Menschenrechte* s'élève à 1,5 million d'euros qui proviennent à raison d'environ un tiers chacun du ministère de la justice, du ministère de la coopération économique et du développement et du ministère des affaires étrangères. En 2006, l'*Irish Human Rights Commission* a réalisé un chiffre d'affaires de quelque 2 millions d'euros, financés presque exclusivement par des contributions des pouvoirs publics.

faut, dans une première phase, indépendamment du modèle retenu, des **investissements spécifiques dans la création** et l'institutionnalisation de compétences. A ce titre, les pouvoirs publics devraient consentir à faire un effort particulier, au moins dans le sens d'une première aide de durée limitée.

Les deux modèles de base se différencient fondamentalement quant à leur financement : le modèle « transformation de la CFR » attribue clairement la responsabilité financière à la Confédération. Intégrer l'actuelle CFR et les moyens mis aujourd'hui à sa disposition dans une nouvelle commission des droits humains permettrait de réduire les charges supplémentaires incombant à la Confédération. L'extension du mandat et la multiplication des tâches entraîneraient toutefois un développement considérable du secrétariat et aboutiraient à des charges nettement plus importantes pour la Confédération.

Les possibilités de répartition des charges sont nettement plus grandes dans le modèle « institut spécialisé » : le financement de base peut être assuré par des subventions de la part de la Confédération, des cantons et des communes. Toutefois, il y a lieu de préciser quelles seront les participations des cantons et des communes. Pour ce qui est de la variante « institut universitaire », un financement conjoint de la part de l'université concernée est envisageable. Des fonds supplémentaires provenant d'entreprises privées et de la société civile sont également concevables, mais dans des proportions limitées. Si l'on considère l'ensemble des organisations non gouvernementales internationales et suisses, on s'aperçoit qu'un potentiel existe et qu'un nouvel institut spécialisé pourrait parfaitement trouver des sources supplémentaires de financement.

5 Conclusions et recommandations du groupe de travail

- Le groupe de travail s'accorde à penser que la mise en œuvre des droits humains en Suisse pose quelques défis et que la **nécessité d'agir** est réelle, quand bien même les avis divergent quant à la nécessité de créer une nouvelle institution pour répondre aux besoins.
- Si une nouvelle institution doit être créée, le groupe de travail privilégie l'idée d'une **institution de services** : cette institution doit avoir pour mission d'aider les autorités fédérales, cantonales et communales à mettre en œuvre leurs obligations en matière de droits humains et d'assister les entreprises privées et, plus largement, la société civile dans la responsabilité qui leur incombe en regard des droits humains.
- En sa qualité de **centre de compétence**, une nouvelle institution pourrait assumer différentes **tâches** qui, actuellement, ne sont pas couvertes de manière satisfaisante, par exemple dans les domaines de la compétence et de l'activité de conseil axées sur la pratique, des rapports aux organes internationaux, de la documentation relative à la situation des droits humains en Suisse, de l'analyse de la portée des standards internationaux, de la sensibilisation et de la formation ainsi que de l'échange d'expériences. Les représentants de l'Association de soutien estiment que toutes ces tâches devraient être assumées par la nouvelle institution des droits humains, faute de quoi son travail aurait peu de sens et ne serait pas efficace. Les représentants des conférences cantonales considèrent pour leur part qu'une nouvelle institution des droits humains devrait concentrer son activité sur la

diffusion d'informations en rapport avec les standards internationaux et le soutien à apporter aux autorités dans le domaine des rapports aux organes internationaux.

- Le groupe de travail est unanime pour dire qu'une éventuelle institution devrait revêtir la forme la plus appropriée à la fonction qu'elle est chargée de remplir ("la forme suit la fonction"). Considérant l'orientation stratégique vers une institution de services pour le compte de plusieurs acteurs politiques, sociétaux et économiques, le **modèle « institut spécialisé » semble être le plus adapté**. Quoi qu'il en soit, un mandat précis est impératif pour garantir le fonctionnement efficace d'une nouvelle institution. L'expérience montre que l'on ne devrait décider de manière définitive du mandat, de la forme et éventuellement aussi de l'ancrage légal de l'institution qu'au terme d'une phase pilote de plusieurs années.

Indépendamment de la question du modèle, une nouvelle institution doit avoir une certaine **masse critique en ce qui concerne ses ressources et ses compétences**. Si une institution de ce type devait être créée, il apparaît logique que les pouvoirs publics assument son financement de base. Cependant, en privilégiant l'aspect prestations de service pour le compte des pouvoirs publics, des entreprises et de la société civile, il devient possible de trouver d'autres sources de financement.

Annexe : Exemples d'engagement d'une institution des droits humains

Les exemples qui suivent ont pour objet d'illustrer les tâches qu'une nouvelle institution des droits humains pourrait remplir et les prestations que celle-ci pourrait fournir aux pouvoirs publics et au secteur privé.

- Les **exemples 1 - 3** ont été discutés avec les services concernés de l'administration fédérale ; la possibilité d'une consolidation plus large n'a pas été retenue. Les exemples ont été soumis pour avis aux représentants des conférences cantonales participant au groupe de travail.
- L'**exemple 4** recense les besoins concrets exprimés par les représentants de différentes sociétés (en particulier ABB, Novartis et Zurich Financial Services) lors de l'audition de porte-parole des milieux de l'économie.

Exemple 1 : Les dispositions internationales de protection des personnes contre les mauvais traitements dans le cadre d'une arrestation

a) Le sujet

Plusieurs organismes internationaux de contrôle, dont le Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH), le Comité de l'ONU pour la prévention de la torture (CAT) et le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), s'emploient à étudier la mise en œuvre, par la Suisse, des conventions internationales en matière de procédure pénale. A plusieurs reprises ces dernières années, ils ont rappelé que toute personne en état d'arrestation a le droit de demander un « avocat de la première heure », d'informer un proche de son arrestation et d'être examiné par un médecin indépendant. Ces trois droits constituent les fondements de la protection des personnes en détention contre les mauvais traitements.

Le nouveau code de procédure pénale (CPP) unifié du 5 octobre 2007 satisfait largement à ces exigences :

- Le nouveau CPP énonce que les prévenus doivent être informés lors de la première audition qu'ils ont, parmi d'autres droits, celui de faire appel à un défenseur (art. 158). La défense est autorisée à être présente et à poser des questions lors d'une audition menée par la police (art. 159, al. 1). Toutefois, la personne qui fait valoir ce droit ne peut exiger l'ajournement de l'audition (art. 159, al. 3). Cette disposition soulève plusieurs questions, notamment celle de savoir si, au moment de son arrestation, la personne a non seulement le droit de prendre contact avec un défenseur mais aussi celui d'exiger que celui-ci soit présent immédiatement. Les recommandations des différents comités internationaux (Comité européen pour la prévention de la torture [CPT], Comité des droits de l'homme de l'ONU et Comité de l'ONU pour la prévention de la torture) ne sont pas catégoriques sur ce point. Dans son message du 21 décembre 2005 relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, le Conseil fédéral considère que le principe de l'« avocat de la première heure » ne saurait en aucun cas empêcher la police d'« interroger brièvement » un prévenu, même en l'absence de son défenseur.
- Le nouveau CPP prévoit également qu'en cas d'arrestation ou de détention provisoires, les proches du prévenu doivent être informés sans délai (art. 214, al. 1, let. a). Ce principe peut ne pas être appliqué lorsque le but de

l'instruction l'interdit ou lorsque la personne concernée s'y oppose expressément (art. 214, al. 2). Dans son message, le Conseil fédéral considère que le risque de collusion (mais non le risque de fuite) est une raison suffisante de ne pas informer les proches. Il précise également que les autorités pénales sont tenues d'éliminer les motifs de restriction le plus rapidement possible.

- Le nouveau CPP ne consacre pas explicitement le droit de la personne appréhendée de se faire examiner par un médecin indépendant. Les organismes de contrôle cités demandent que les prévenus puissent faire valoir ce droit après chaque interrogatoire conduit par la police et avant d'être présentés au juge. Dans le dernier rapport consacré à la mise en œuvre de la Convention contre la torture, le Conseil fédéral relève que l'avant-projet du code de procédure pénale ne dit rien à ce propos, mais qu'en Suisse, toute personne en état d'arrestation peut en tout temps se faire examiner par un médecin indépendant, cela dès le moment de son arrestation et à chaque fois qu'elle en fait la demande. A ce jour, Genève est le seul canton à avoir expressément reconnu ce droit.

b) Les défis que pose concrètement la mise en œuvre

Le nouveau code de procédure pénale a clarifié un certain nombre de points en relation avec la problématique soulevée. D'autres aspects demandent encore à être précisés et sont, pour l'heure, laissés à la libre appréciation des autorités de poursuite pénale des cantons. Plusieurs questions se posent à ce propos :

- Les autorités cantonales sont-elles sensibilisées à la question des droits humains ? Possèdent-elles les connaissances nécessaires à l'interprétation du nouveau CPP ? Sont-elles suffisamment informées des observations critiques que pourraient leur adresser les organismes internationaux de contrôle ?
- Qu'entend-on concrètement par droits humains ? Il ne s'agit pas de principes figés, mais de règles qui évoluent en permanence et sont régulièrement redéfinies par les organismes de contrôle.
- Les principes définis par les organismes de contrôle laissent une marge de manœuvre considérable aux autorités fédérales et cantonales : comment interpréter ces principes au niveau fédéral et cantonal ?
- Comment les règles régissant les droits humains sont-elles appliquées dans les cantons lors d'arrestations par la police ? Comment les autorités cantonales de poursuite pénale traitent-elles le droit des prévenus de se faire examiner par un médecin indépendant ?
- A la lumière des conventions internationales, quelles sont les éventuelles lacunes du dispositif normatif suisse ? Comment les choses se passent-elles en pratique ? Est-il nécessaire d'agir au niveau des cantons ?
- Que faut-il pour que les droits humains, désormais inscrits dans le code de procédure pénale, deviennent une évidence dans la pratique ? Quelles mesures et réformes paraissent judicieuses ?

c) Les rôles pouvant revenir à une institution des droits humains

Une institution des droits humains ne pourra évidemment pas répondre aux questions qui précèdent. Il n'en demeure pas moins que, dans bien des domaines, elle pourrait assister les autorités fédérales et cantonales dans leurs tâches. Considérant le manque de ressources de la Confédération et des cantons tant du point de vue scientifique qu'au niveau du personnel, une institution de ce type pourrait mettre un savoir et des conseils ciblés à la disposition des autorités, servir de plateforme d'information et d'échange d'expériences entre la Confédération et les cantons et créer d'importantes synergies entre les cantons. Elle pourrait notamment :

- préparer à l'intention des autorités cantonales compétentes, de manière systématique et orientée vers la pratique, les principes défendus par les comités internationaux des droits de l'homme dans le domaine de la privation de liberté;
- aider les autorités fédérales et cantonales à prendre position sur des principes internationaux et l'interprétation qui en est faite par les comités (par ex. dans le cadre des rapports étatiques aux organes internationaux ou des procédures de plaintes individuelles);
- aider les autorités fédérales et cantonales à collecter des données sur la pratique cantonale et analyser et surveiller la mise en œuvre des principes par les cantons (ces données seraient utilisées dans le cadre des rapports que les Etats doivent régulièrement présenter aux organismes de contrôle de l'ONU) ;
- prêter main-forte aux autorités lors de l'élaboration de directives générales en rapport avec la mise en œuvre de principes ;
- assister la CCDJP et les cantons lors de l'analyse de besoins;
- aider les cantons lors de l'élaboration de mesures concrètes;
- faciliter et coordonner l'échange d'informations et l'accès à des expériences faites dans les cantons (p. ex. à Genève, concernant le droit d'être examiné par un médecin indépendant).

Exemple 2: La séparation des jeunes et des adultes dans le cadre des peines privatives de liberté

a) Le sujet

La séparation des jeunes et des adultes dans le cadre des peines privatives de liberté s'est aujourd'hui imposée comme un standard international. Le Pacte de l'ONU relatif aux droits civils et politiques contraint les Etats signataires à séparer les jeunes prévenus des adultes en détention provisoire (art. 10, par. 2, let. b), tandis que la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant stipule dans son article 37 qu'une telle séparation doit se faire dans tous les cas de privation de la liberté. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a par ailleurs édicté en 1999 des normes destinées à guider ses travaux et précisant les conditions de détention des mineurs et les mesures de protection nécessaires à la prévention des mauvais traitements à leur rencontre. Les Règles Minima de l'ONU concernant l'administration de la justice pour

mineurs (Règles de Pékin, 1985) et les Principes directeurs de Riyad (1990) précisent par ailleurs les standards internationaux en la matière.

En Suisse, la révision du Code pénal (CP) de 1971 faisait déjà obligation aux cantons de mettre à disposition dans un délai de dix ans des locaux adaptés à la détention de délinquants mineurs. Toutefois, seuls quelques cantons s'étaient dotés de tels établissements dans le délai imparti. Au moment de ratifier les deux conventions susmentionnées, la Suisse avait donc émis des réserves quant à la séparation des jeunes et des adultes, celle-ci n'étant pas garantie du fait de la pratique en vigueur dans les cantons. Au 1^{er} septembre 2004, un recensement faisait ainsi état de 86 mineurs détenus dans des établissements carcéraux réservés aux adultes, dont 44 se trouvaient en détention préventive et 42 purgeaient une peine privative de liberté (cf. Frédérique Bütikofer Repond, dans: Informations sur l'exécution des peines et mesures n°1/2007, p. 11). Fin 2005, une enquête de l'Office fédéral de la justice a en outre révélé que plus des deux tiers des jeunes placés en détention préventive en 2005 se trouvaient dans des prisons, qu'ils étaient généralement pris en charge par du personnel de surveillance et qu'ils n'avaient que rarement accès à un programme et à un suivi adaptés à leur âge (cf. «Une image contrastée: enquête sur la situation des mineurs en détention avant jugement» dans: Informations sur l'exécution des peines et mesures n°1/2007, p. 3 ss). A fin 2007, force est de constater que le nombre de places de détention pour les enfants et les adolescents reste insuffisant (cf. NZZ du 19 novembre 2007, «Kinder und Jugendliche im falschen Gefängnis»).

Le nouveau droit pénal des mineurs (DPMIn) est entré en vigueur début 2007. Dans son article 6, il stipule que, pendant la détention avant jugement, les mineurs doivent être séparés des détenus adultes et faire l'objet d'une prise en charge adaptée. Dans un arrêt du 7 août 2007 relatif à une nouvelle procédure pénale s'appliquant aux mineurs dans le Canton de Bâle-Ville, le Tribunal fédéral a considéré que l'article 6 du DPMIn ne souffrait aucune exception et qu'aucun délai transitoire n'était prévu pour l'application du DPMIn (arrêt 1P.7/2007). La réserve émise quant à la séparation lors de la détention provisoire (Pacte relatif aux droits civils et politiques) a donc été levée. S'agissant de la séparation des jeunes et des adultes dans le cadre de l'exécution du placement et de la privation de liberté, les cantons disposent, conformément aux dispositions transitoires du DPMIn (art. 48), d'un délai de dix ans pour créer les établissements nécessaires.

b) Les défis que pose concrètement la mise en œuvre

Les cantons sont compétents pour ce qui touche à l'organisation de l'exécution des sanctions et, partant, à la mise en œuvre des engagements internationaux pris par la Suisse. En vertu du nouveau droit pénal des mineurs, ils sont tenus de séparer les jeunes et les adultes et d'offrir un suivi adapté aux jeunes détenus; les établissements nécessaires n'existent toutefois pas en nombre suffisant. Les questions qui se posent sont dès lors les suivantes:

- Les autorités cantonales compétentes ont-elle été suffisamment informées à propos des règles en matière de droits humains portant sur la séparation des jeunes et des adultes et sur le suivi des jeunes purgeant une peine privative de liberté (ainsi qu'au sujet des critiques qui risquent d'émaner des instances de contrôle internationales) et ont-elles été suffisamment sensibilisées à l'importance de cette question?

- Que signifient concrètement les règles internationales en matière de droits humains? Et, au vu de la marge de manœuvre considérable laissée aux autorités fédérales et cantonales par les prescriptions des instances de contrôle et du Tribunal fédéral, comment les cantons doivent-ils interpréter et appliquer ces règles?
- Comment les règles en matière de droits humains sont-elles appliquées actuellement? Dans quelle mesure la séparation des jeunes et des adultes fonctionne-t-elle dans la réalité? Quel est aujourd'hui le suivi offert aux jeunes détenus?
- Où les principales lacunes par rapport aux prescriptions se situent-elles? Où faut-il intervenir en priorité?
- De quoi les cantons ont-ils besoin pour assurer le respect des règles en matière de droits humains? Des réformes législatives sont-elles nécessaires? Faut-il entreprendre des travaux de construction? Prendre des mesures en matière de personnel?
- Comment financer les dépenses supplémentaires occasionnées? Avec l'introduction de la nouvelle péréquation financière (RPT), les subventions accordées par la Confédération pour les travaux de construction dans le domaines de l'exécution des peines et mesures devraient à l'avenir être assorties d'un système de malus. Si un établissement d'un canton donné n'assure pas une exécution conforme au droit fédéral, des subventions de construction sollicitées par d'autres institutions du canton pourront ainsi être refusées ou réduites. Ce nouvel instrument peut-il être et sera-t-il utilisé pour encourager la réalisation de projets de construction en vue du placement de jeunes délinquants?
- Comment inciter les décideurs politiques à l'échelon cantonal à mettre à disposition des fonds dans ce domaine alors même que les finances sont déjà exsangues?

c) Les rôles pouvant revenir à une institution des droits humains

Une institution des droits humains pourrait à bien des égards épauler les autorités fédérales et cantonales dans leur travail. Vu le manque de ressources techniques et humaines au sein de la Confédération et des cantons, elle pourrait partager ses connaissances de pointe avec les autorités, leur dispenser ses conseils, faire office de plate-forme pour l'échange d'informations et d'expériences importantes entre les cantons et générer de précieuses synergies entre ces derniers. Elle pourrait plus particulièrement:

- compiler et affiner, de manière systématique et axée sur la pratique, les prescriptions actuelles des différents instruments et instances pour le compte des autorités cantonales compétentes;
- aider la Confédération et/ou les cantons (dans le cadre des rapports nationaux ou de plaintes individuelles) à prendre position au sujet des règles internationales et de leur interprétation par les instances internationales;
- aider les autorités fédérales et cantonales à collecter des données relatives aux pratiques cantonales et à analyser et surveiller la mise en application des

diverses prescriptions cantonales (dans le cadre des rapports nationaux réguliers destiné aux instances de contrôle de l'ONU);

- aider les autorités à élaborer, à actualiser, des directives générales relatives au suivi des détenus mineurs;
- aider la CCDJP et/ou les cantons à identifier les aspects sur lesquels ils doivent se concentrer;
- accompagner les divers cantons dans l'élaboration et la mise en œuvre de mesures concrètes (travaux d'aménagement, organisation des établissements, personnel);
- faciliter et organiser l'échange d'informations et l'accès aux expériences réalisées par les cantons.

Exemple 3: la procédure des rapports étatiques dans le cadre de la Convention relative aux droits de l'enfant

a) Le sujet

La Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) de 1989 définit ces droits dans les domaines les plus divers de l'existence et oblige les Etats signataires – dont la Suisse depuis 1997 – à les respecter, les protéger et les réaliser activement. Comme la plupart des accords internationaux sur les droits humains, la CRC oblige en outre les Etats parties à faire tous les cinq ans rapport au Comité d'experts international sur la situation des enfants et les mesures adoptées. Sur la base de la discussion des rapports nationaux, régulièrement complétés par des rapports officiels d'organisations non gouvernementales (ONG), le Comité d'experts rédige des recommandations d'action à l'attention des Etats parties. Ces recommandations servent de base au rapport suivant, qui devra renseigner sur les mesures adoptées et les changements survenus dans la situation des enfants.

Depuis la ratification de la CRC, la Suisse a rendu un premier rapport en 2000, complété par un rapport officiel d'ONG suisses. Le Comité des droits de l'enfant en a discuté avec les autorités suisses et formulé en 2002 ses recommandations sur la manière d'améliorer la mise en œuvre de la Convention en Suisse. Le prochain rapport, couvrant les périodes du deuxième et du troisième rapports, est déjà attendu. Il est en cours d'élaboration et devrait pouvoir être présenté en 2008.

b) Les défis

La Confédération (représentée par la Direction du droit international public du DFAE) est chargée de la rédaction du rapport, mais la responsabilité de la mise en œuvre de la CRC (et des recommandations spécifiques du Comité) revient elle aux services spécialisés. Dans l'administration fédérale, c'est surtout l'Office fédéral des assurances sociales (domaine Famille, générations et société, secteur Questions de l'enfance, de la jeunesse et de la vieillesse) qui s'occupe de cette mise en œuvre. De nombreux autres services de plusieurs départements sont chargés d'appliquer les prescriptions internationales relevant de leur domaine. C'est ainsi que les offices fédéraux de la santé publique, de la statistique, de la justice, des sports, le SECO, la Fedpol, mais aussi divers services du DFAE sont concernés par des engagements précis. Plusieurs obligations cruciales de la CRC relèvent cependant des cantons,

comme divers aspects du droit à l'éducation, les droits de l'enfant dans les procédures judiciaires et administratives ou la privation de liberté. Dans d'autres domaines (obligation d'informer sur les droits de l'enfant et de faire de la sensibilisation à l'école, par exemple), ni la Confédération ni les cantons ne se sentent véritablement responsables. Dans d'autres encore (santé et sécurité sociale), les compétences cantonales et fédérales se complètent, voire se chevauchent. Tout cela fait qu'il n'est pas facile d'attribuer clairement les responsabilités en matière de mise en œuvre de la CRC et des recommandations du Comité d'experts.

La nécessité de coordonner le thème transversal des droits de l'enfant ressort également d'un postulat du conseiller national Janiak, qui demande une loi-cadre fédérale pour la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Le Conseil fédéral est en train d'élaborer sa réponse, qui sera présentée avant la fin de l'année.

Le principe selon lequel la Confédération et les cantons restent compétents pour l'application de la CRC dans leurs domaines particuliers n'est pas remis en cause, mais la question de savoir comment les autorités fédérales et cantonales compétentes entendent traiter concrètement les recommandations du Comité d'experts est toujours ouverte. Ces recommandations sont adressées formellement à la Suisse, donc aux autorités fédérales et cantonales. Or celles-ci ont beau en prendre parfois acte expressément, elles n'y voient ni une incitation impérative à prendre des mesures concrètes, ni la base de décisions futures.

La complexité du fédéralisme suisse affecte aussi la rédaction des rapports. Certes, c'est à la Confédération qu'incombe cette tâche, mais les cantons doivent lui fournir les informations nécessaires concernant leurs domaines de compétence, et ce à la cadence relativement élevée d'une fois tous les cinq ans. Or plusieurs cantons ont de la peine à admettre que c'est à eux qu'incombent les obligations en matière de droits humains, y compris celle de faire rapport. Il est donc souvent difficile de motiver les autorités cantonales à fournir des informations et analyses substantielles et continues sur la situation actuelle ou sur les mesures qu'elles ont prises éventuellement pour mettre en œuvre les recommandations du Comité d'experts. L'obligation de rapporter représente en particulier une charge relativement lourde pour les petites administrations cantonales.

Les rapports officieux qui complètent les rapports officiels et peuvent remettre çà et là en cause l'évaluation officielle de la situation fournissent souvent aux comités d'experts des bases importantes pour fonder leur jugement et formuler leurs recommandations. Toute une série d'ONG actives en Suisse dans le domaine des droits de l'enfant utilise la CRC comme cadre légitime de référence de ses interventions politiques et comme étalon de ses activités. Ainsi le *Réseau suisse des droits de l'enfant* (www.netzwerk-kinderrechte.ch/fr), qui fédère plus de 40 organisations, a utilisé les recommandations du Comité des droits de l'enfant pour formuler 10 priorités en la matière. La CRC (et les lacunes éventuelles dans sa mise en œuvre) aura donc tendance à gagner en importance dans le débat politique aux niveaux fédéral et cantonal.

c) Contributions éventuelles d'une institution nationale des droits humains

Une institution nationale des droits humains ne libérera naturellement pas les autorités de leurs engagements concernant la mise en œuvre de la CRC. La rédaction des rapports nationaux restera notamment à la charge des autorités

fédérales et cantonales. Mais elle pourra rendre des services utiles quand il faudra préparer et présenter ces rapports périodiques et traiter les recommandations du Comité d'experts. Cette institution pourrait par exemple

- sensibiliser les autorités compétentes (Confédération, cantons, communes) quant aux obligations substantielles découlant de la CRC et à leur devoir de rapporter ;
- aider la Confédération et les cantons (évt. par le biais des conférences intercantionales) à approfondir leur analyse de la situation sur certains thèmes des droits de l'enfant abordés dans les recommandations du Comité (manque de coordination des autorités, manque d'information et de sensibilisation du public quant aux droits de l'enfant, risques particuliers de la maltraitance des enfants, etc.) ;
- aider la Confédération et les cantons à élaborer des indicateurs et à récolter ou analyser des données permettant d'évaluer la situation des droits de l'enfant en Suisse et sa dynamique, y compris dans les cantons (le manque de données a été particulièrement critiqué dans les recommandations du Comité) ;
- organiser des manifestations (avec les conférences intercantionales compétentes) pour discuter des recommandations du Comité d'experts ;
- aider les autorités fédérales et cantonales à élaborer des mesures concrètes pour mettre en œuvre les recommandations ;
- organiser (avec les conférences intercantionales compétentes) des échanges d'expériences entre autorités de différents cantons sur des mesures spécifiques de mise en œuvre, par exemple dans le domaine scolaire (enseignement des droits humains, formation des enseignant(e)s, plans d'études, matériel didactique) ou dans le droit pénal de l'enfance (privation de liberté) ;
- organiser des manifestations pour sensibiliser les ONG aux droits de l'enfant et favoriser les échanges d'expériences entre elles, stimuler leur capacité à rendre des rapports officiels de qualité.

Exemple 4: Les prestations en matière de droits humains pour les entreprises suisses

1. Le sujet

Les activités économiques ont des effets complexes et très divers – positifs ou négatifs, directs ou indirects – sur la situation des droits humains de certains groupes sociaux. Inversement, si la situation des droits humains est problématique, elle a une influence également complexe sur la réussite de l'entreprise, selon les conditions concrètes dans lesquelles s'exerce son activité économique. Du fait notamment de la globalisation de l'économie, un nombre croissant d'entreprises transnationales réfléchissent aux répercussions de leur présence sur la société locale et aux effets de la situation des droits humains sur leur propre activité. De nombreuses entreprises se sont ainsi rendu compte qu'il était de **leur intérêt entrepreneurial** d'accorder une attention particulière à la place des droits humains dans leur activité.

- Les entreprises sont de plus en plus confrontées aux attentes sociales et écologiques de la société. Si elles les ignorent ou les enfreignent, elles s'exposent à de graves **pertes d'image et de renommée**, leur identité institutionnelle en souffre et la motivation de leur personnel baisse.
- Les multinationales investissent souvent dans des pays où la situation des droits humains pose problème ou dans des régions de conflit. En cas de violations graves et systématiques des droits humains, l'entreprise peut être particulièrement exposée à des **risques politiques et économiques**, au moins à moyen et à long terme.
- De plus en plus souvent, les entreprises assument, directement ou indirectement, des fonctions étatiques dans le domaine sécuritaire et militaire. Ce rôle crée (souvent implicitement) des obligations de vigilance et de diligence, qui découlent du droit humanitaire et des droits humains internationaux et qui font partie des conditions économiques de leur mission.

Il incombe en premier lieu aux Etats de veiller au respect des droits humains. Les conventions internationales font obligation aux gouvernements de respecter les droits humains, d'œuvrer à leur protection et à leur mise en pratique.

Mais les entreprises sont également tenues de se soumettre à certaines normes internationales et nationales visant à l'application des droits humains reconnus au niveau international (conditions de travail, assurances sociales, protection contre les discriminations). Surtout dans les régions où l'autorité de l'État est minime, voire inexistante, les entreprises sont de plus en plus souvent obligées de respecter strictement des normes nationales. En outre, des normes pénales internationales sanctionnent aujourd'hui les crimes contre l'humanité. Et il existe aux États-Unis - et dans une certaine mesure également dans l'UE - des dispositions concernant la responsabilité civile en cas de violation des droits humains (par exemple, *l'Alien Tort Claims Act* pour les actes commis aux USA et hors des USA).

Souvent, il n'y a pas de synergies entre les normes juridiques en vigueur, les possibilités limitées des autorités étatiques, les attentes de la société civile et les intérêts de l'industrie, ce qui, dans plus d'un cas, aboutit à la non-application des textes. Les entreprises doivent alors combler ces lacunes et s'imposer volontairement des normes de morale politique dont elles assument la responsabilité en matière de droits sociaux et de droits humains (Cf. les directives de l'OCDE relatives aux multinationales et les normes du travail de l'OIT). Le Pacte mondial (*Global Compact*) invite les entreprises (toutes volontaires et parmi lesquelles on compte 46 firmes suisses) à adopter et à appliquer dix valeurs fondamentales dans les domaines suivants: les droits humains, les normes du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption, en se fondant sur les normes internationales en vigueur dans ces différents domaines. Les entreprises s'engagent à mettre ces principes en pratique, tout particulièrement en mettant en œuvre certaines politiques internes. De nombreuses initiatives ont été prises en matière d'auto-réglementation, par exemple, la "Business Leaders initiative for human Rights", signée par ABB et Novartis et par onze autres grandes multinationales. Comme cadre de référence, ces entreprises utilisent les "Normes sur les responsabilités des sociétés transnationales et autres entreprises commerciales en matière de droits de l'homme" (*Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with*

regard to human rights)⁴, élaborées par les Nations Unies en 2003. Il existe également des normes spécifiques pour certaines branches. Quelques exemples: le Processus de Kimberley pour la certification des diamants bruts, l'Initiative pour la transparence des industries extractives (*Extractive Industries Transparency Initiative*), le Code de conduite de la BSCI (*Business Social Compliance Initiative*) pour le commerce de détail des biens de consommation, et pour de nombreuses entreprises suisses. Il existe aussi des initiatives pour la certification de certains produits, de certains processus de production et de certains commerces (les "labels") qui prennent en compte des critères sociaux et les droits humains.

En 2005, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a nommé John Ruggie au poste de représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour la question des droits de l'homme, des sociétés transnationales et autres entreprises commerciales. La mission de ce représentant spécial consiste à:

- identifier et clarifier les responsabilités des entreprises transnationales au regard des droits de l'homme ;
- rendre compte du rôle de l'État dans la réglementation du comportement des entreprises transnationales en matière de droits de l'homme.

2. Les défis

La liste des entreprises qui ont adhéré aux initiatives montre que, en Suisse aussi, de nombreuses grandes entreprises considèrent qu'elles ont une responsabilité directe en matière de droits humains. Elles se sont engagées, parfois explicitement, à intégrer et à respecter les normes des droits humains dans leur activité commerciale. Quelles sont les implications concrètes de cet engagement dans la conduite interne de leur entreprise? Quelles sont les conséquences de ces engagements pour l'orientation et la mise en place de la *politique entrepreneuriale*, pour les instructions données en interne et pour les cahiers des charges des différentes divisions? De nombreuses entreprises disent manquer de savoir-faire technique et d'échanges d'expériences concrètes pour pouvoir intégrer leur responsabilité en matière de droits humains dans leur pratique entrepreneuriale. Le sujet est nouveau, mais certaines entreprises ont déjà fait des expériences importantes, qui pourraient s'avérer utiles pour d'autres.

Il est aujourd'hui difficile d'avoir une vue d'ensemble des initiatives et des normes qui existent aux niveaux universel et régional. Tout comme les autorités étatiques, les milieux d'affaires privés trouvent qu'il n'est pas aisé de s'informer des normes actuelles, de se tenir au courant des tendances et des débats internationaux, de définir leurs responsabilités et d'anticiper les risques auxquels leur réputation est exposée du fait de leur activité.

Enfin, pour une firme qui est active au niveau international, il n'est pas toujours aisé de discerner les risques auxquels sont exposées leurs activités internationales pour des raisons politiques ou liées aux droits humains. Dans bien des cas, les connaissances spécialisées et les méthodes manquent pour analyser les risques futurs et pour faire une étude de l'impact de l'activité commerciale de l'entreprise sur les droits humains (*Human Rights Impact Assessment*). Il y a des entreprises (par ex. Novartis et ABB) qui disent expressément préférer faire appel à des services

⁴ Document E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2

externes pour analyser les risques spécifiques aux pays et garantir ainsi l'indépendance des analyses et pour renforcer leur crédibilité à l'extérieur.

3. Prestations possibles d'une institution nationale des droits humains

Une institution des droits humains pourrait offrir aux entreprises des services "à la carte" correspondant à **leurs besoins**:

Elle pourrait **transmettre des informations, offrir un perfectionnement et une formation ciblée**, et aider les entreprises à mieux cerner leurs responsabilités et les risques encourus par leur réputation dans le domaine des droits humains. Par exemple:

- Sonder la portée concrète des normes relatives aux droits humains dans les entreprises (actives à l'international), en ce qui concerne par exemple l'égalité entre les sexes dans le monde du travail, le travail des enfants, le travail forcé, la traite des êtres humains, les droits des personnes handicapées, le droit à la santé, le droit à une nourriture suffisante (y compris le droit à l'eau), le droit au logement;
- Préparer de la documentation sur les normes en vigueur, organiser des opérations de sensibilisation et de perfectionnement pour le personnel des entreprises;
- Informer les entreprises intéressées et le public des débats qui se déroulent actuellement sur le sujet à l'échelon international (faire connaître, en particulier, les travaux du représentant spécial de l'ONU John Ruggie).

Elle pourrait mettre à disposition sa **compétence spécialisée, en l'orientant vers la pratique**, pour traiter des questions ayant trait aux droits humains. Par exemple :

- Aider à l'élaboration de directives sur la façon concrète de traiter les problèmes de discrimination sur la place de travail;
- Exécuter ou soutenir des analyses par branches et par pays, l'analyse des risques concernant les droits humains (*risk assessment*) et l'analyse des effets de l'activité de l'entreprise (*human rights impact assessment*) dans les pays partenaires;
- Accompagner et soutenir, au sein des entreprises, la mise en œuvre d'une politique des droits humains;
- Observer et analyser les chaînes de valeur et vérifier les risques qu'elle comporte en matière de droits humains.

Elle pourrait faciliter **les échanges systématiques** entre les entreprises, le transfert de savoir-faire et le dialogue sur les droits humains avec d'autres acteurs économiques. Par exemple:

- Organiser, entre des entreprises intéressées, des échanges confidentiels portant sur le rôle des droits humains dans l'activité économique, par exemple sur des expériences de mise en œuvre, dans la pratique commerciale, de *la responsabilité sociale des entreprises*, avec analyse des risques relatifs aux droits humains et étude de l'impact de l'activité commerciale sur les droits humains (*Human Rights Impact assessments*);

- Promouvoir, entre le monde des affaires, la politique et le public, d'autres échanges et un dialogue portant sur le champ d'action que constituent l'économie et les droits humains (donc aussi sur les activités à l'international).