

Deuxième dissertation

Vers une nouvelle Institution nationale des droits de l'Homme ou des droits humains en Suisse : origine du projet et état des lieux ?

Ardit Abazi

Travail réalisé sous la direction du Professeur Pascal Mahon
Université de Neuchâtel, Faculté de droit
Février 2022

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES ABRÉVIATIONS	II
BIBLIOGRAPHIE	III
DOCUMENTS OFFICIELS	IV
INTRODUCTION.....	- 1 -
1. POURQUOI CRÉER UNE INSTITUTION NATIONALE DES DROITS HUMAINS ?	- 1 -
2. LES ORIGINES ET FONCTIONNEMENTS DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS HUMAINS	- 2 -
2.1 PRINCIPES DE PARIS	- 2 -
2.2 CRÉATION D'UNE INSTITUTION NATIONALE DES DROITS HUMAINS	- 3 -
3. SITUATION EN SUISSE	- 6 -
3.1 PROCESSUS	- 6 -
3.1.1 DÉBUT DES PHASES PARLEMENTAIRES	- 6 -
3.1.2 POSTULAT ET PREMIÈRE ÉTUDE ENVISAGEANT LA CRÉATION D'UNE INSTITUTION DES DROITS HUMAINS	- 7 -
3.1.3 LE GROUPE DE TRAVAIL DU CONSEIL FÉDÉRAL	- 8 -
3.2 PROJET PILOTE DU CSDH.....	- 9 -
3.2.1 PRINCIPE.....	- 9 -
3.2.2 RAPPORT FINAL.....	- 10 -
3.3 LA SUISSE SE DOTE-T-ELLE ENFIN D'UNE INSTITUTION NATIONALE DES DROITS HUMAINS ?	- 10 -
3.3.1 DÉCISION DE PRINCIPE DU CONSEIL FÉDÉRAL	- 11 -
3.3.2 AVANT-PROJET DE LOI ET MISE EN CONSULTATION	- 11 -
3.3.3 MESSAGE ET PROJET DE LOI.....	- 12 -
4. ETAT DES LIEUX SUR L'ANNÉE 2021 - 2022.....	- 13 -
4.1 PHASE AU CONSEIL DES ÉTATS.....	- 13 -
4.1.1 COMMISSION POUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DU CONSEIL DES ÉTATS (CPE-E)	- 13 -
4.1.2 DÉLIBÉRATION	- 13 -
4.2 PHASES AU CONSEIL NATIONAL.....	- 14 -
4.1.1 COMMISSION POUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DU CONSEIL NATIONAL (CPE-N)	- 14 -
4.1.2 DÉLIBÉRATION	- 14 -
4.3 FIN DU PROCESSUS LÉGISLATIF	- 15 -
5. CONCLUSION	- 16 -

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AP	Avant – projet (= LIDH)
art.	article (s)
CE	Conseil des États
cf.	<i>confer</i>
ch.	chiffre
chap.	chapitre
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CN	Conseil national
Comm. D.H.	Commission des droits de l’homme
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
COVID-19	Maladie provoquée par le virus SARS-CoV-2
CPE-E	Commission pour la politique extérieure du Conseil des États
CPE-N	Commission pour la politique extérieure du Conseil national
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
édit.	éditeur (s)
ex.	exemple
FF	Feuille fédérale
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i>
<i>id.</i>	<i>idem</i>
INDH	Institution nationale des droits de l’Homme ou des droits humains
let.	lettre
LIDH	Loi fédérale sur le soutien à l’institution nationale des droits de l’homme
n.	numéro marginal
no	numéro
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
p.	page
par.	paragraphe (s)
PDC	Parti démocrate-chrétien (suisse)
PJA	Pratique juridique actuelle
RS	Recueil systématique du droit fédéral
s.l.	sine loco (sans indication de lieu)
ss	et suivant(e)s
vol.	volume

BIBLIOGRAPHIE

- V. AICHELE, *Die Nationale Menschenrechtsinstitution: eine Einführung*, Berlin 2009, p. 17 ss.
- S. Besson / E.M. Belser (édit), *La Convention européenne des droits de l'homme et les cantons*, Genève / Zurich / Bâle 2014.
- CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Institutions nationales pour les droits de l'homme – Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, New York / Genève 1996.
- CSDH, *Communiqué de presse du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)*, Berne 2019 (cité : CSDH, communiqué de presse 2019).
- CSDH, *Rapport et avis du Directoire du CSDH quant à l'existence d'une future institution des droits humains*, Berne 2015 (cité : CSDH, rapport).
- DFAE / DFJP, *Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte - Evaluation*, Zurich 2015.
- O. Diggelmann / M. Hertig Randall / B. Schindler (édit), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, vol.III, Zurich 2020.
- A. FLÜCKIGER, *L'évaluation des impacts des mesures étatiques*, in : O. Diggelmann / M. Hertig Randall / B. Schindler (édit), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, vol.III, Zurich 2020, p. 2054 ss (cité : FLÜCKIGER, évaluation).
- A. FLÜCKIGER, *(Re)faire la loi : traité de légistique à l'ère du droit souple*, Berne 2019, p. 135 ss (cité : FLÜCKIGER, refaire la loi).
- GROUPE DE TRAVAIL, *Rapport du Groupe de travail « Institution nationale des droits humains »*, Berne 2008, p. 3 ss.
- HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Institutions nationales pour les droits de l'homme : Historique, principes, fonctions et attributions*, New York / Genève 2010 (cité : HAUT-COMMISSARIAT).
- R. LOCHER, *Vers la création d'une Institution nationale des droits humains en Suisse*, Berne 2015.
- P. Meyer-Bisch (édit), *L'enfant témoin et sujet – Les droits culturels de l'enfant*, Genève / Zurich / Bâle 2012, p. 103 ss.
- PLATEFORME DES ONG SUISES, *L'Institution nationale des droits humains (INDH) est-elle compatible avec les compétences des cantons ?*, Berne 2021 (cité : PLATEFORME DES ONG SUISES, INDH).
- E. SCHLÄPPI, *Possibilité de création d'une institution nationale des droits de l'homme : résumé des résultats de l'étude de base*, s.l. 2003.
- C. SCHODER, *Die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution*, PJA 2004 p. 1519 ss.
- A. SOMA, *Droit de l'homme à l'alimentation et sécurité alimentaire en Afrique*, Genève / Zurich / Bâle 2010, p. 428 ss.

F. TULKENS / S. VAN DROOGHENBROECK, *Le fédéralisme sous la pression du droit international et européen des droits de l'homme ?*, in : S. Besson / E.M. Belser (édit), *La Convention européenne des droits de l'homme et les cantons*, Genève / Zurich / Bâle 2014.

DOCUMENTS OFFICIELS

- AMNESTY INTERNATIONAL, *Avant-projet de loi sur le soutien à une institution nationale des droits de l'homme*, in : Amnesty (www.amnesty.ch), Berne 2017, p.«<https://www.amnesty.ch/fr/pays/europe-asie-centrale/suisse/prises-de-position/docs/2017/avant-projet-de-loi-sur-le-soutien-a-une-institution-nationale-des-droits-de-l-homme>» (15.02.2022) (cité : AMNESTY INTERNATIONAL, avant-projet).
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Le Conseil fédéral décide la mise en place d'une institution nationale des droits de l'homme en Suisse – communiqué aux médias*, in : Confédération suisse (www.admin.ch), Berne 2016, p.«<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-62431.html>» (14.02.2022) (cité : CONSEIL FÉDÉRAL, communiqué aux média 2016).
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Mise en consultation de l'avant-projet de loi pour le soutien d'une institution nationale des droits de l'homme – communiqué aux médias*, in : Confédération suisse (www.admin.ch), Berne 2017, p.«<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-67310.html>» (14.02.2022) (cité : CONSEIL FÉDÉRAL, avant-projet).
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Projet pilote pour un centre de compétences en faveur des prestations dans le domaine des droits de l'homme – communiqué aux médias*, in : Confédération suisse (www.admin.ch), Berne 2009, p.«<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-27834.html>» (14.02.2022) (cité : DFAE, projet pilote).
- FÖRDERVEREIN MENSCHENRECHTS, *Un premier pas en direction d'une institution suisse des droits humains – communiqué de presse*, in : Humanrights (www.humanrights.ch), Berne 2009, p.«https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/090701_Foerderverein_MRI_f.pdf» (14.02.2022) (cité : FÖRDERVEREIN, un premier pas)
- Initiative parlementaire de EUGEN 01.463 « Commission fédérale des droits de l'homme » du 10 décembre 2001.
- Initiative parlementaire de MÜLLER-HEMMI 01.461 « Commission fédérale des droits de l'homme » du 10 décembre 2001.
- Message du 13 décembre 2019 visant à compléter la Loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme en vue de la création d'une institution nationale des droits de l'homme, (FF 2020 [493] p. 502).
- Modification de la Loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, (FF 2021 [2325] p. 5).

- PLATEFORME DES ONG SUISSES, *Humanrights.ch prend position sur l'avant-projet de loi*, in : Humanrights (www.humanrights.ch), Berne 2017, p.«<https://www.humanrights.ch/fr/pfi/initiatives-parlement/indh/consultation-indh>» (14.02.2022) (cité : PLATEFORME DES ONG SUISSES, prend position).
- PLATEFORME DES ONG SUISSES, *Le Conseil fédéral diffère sa décision relative à une Institution nationale des droits humains – communiqué de presse*, in : Humanrights (www.humanrights.ch), Berne 2015, p.«<https://www.humanrights.ch/fr/pfi/initiatives-parlement/indh/conseil-federal-differe-decision-relative-a-une-institution-nationale-droits-humains>» (14.02.2022) (cité : PLATEFORME DES ONG SUISSES, le Conseil fédéral).
- PLATEFORME DES ONG SUISSES, *Les droits humains ont un prix – communiqué de presse*, in : Humanrights (www.humanrights.ch), Berne 2019, p.«<https://www.humanrights.ch/fr/medias/droits-humains-prix>» (15.02.2022) (cité : PLATEFORME DES ONG SUISSES, les droits humains).
- PLATEFORME DES ONG SUISSES, *Les ONG des droits humains soutiennent la création d'une Institution nationale des droits humains (INDH) efficace – communiqué de presse*, in : Humanrights (www.humanrights.ch), Berne 2021, p.«<https://www.humanrights.ch/fr/medias/cp-ngop-ong-droits-humains-soutiennent-indh-efficace>» (15.02.2022) (cité : PLATEFORME DES ONG SUISSES, ONG).
- PLATEFORME DES ONG SUISSES, *Les organisations suisses de défense des droits humains demandent des ressources suffisantes après la décision positive du Conseil national – communiqué de presse*, in : Humanrights (www.humanrights.ch), Berne 2021, p.«<https://www.humanrights.ch/fr/medias/institution-nationale-droits-humains-conseil-national>» (15.02.2022) (cité : PLATEFORME DES ONG SUISSES, organisations).
- Postulat de la COMMISSION DE POLITIQUE EXTÉRIEURE du CE 02.3394 « Commission fédérale des droits de l'homme » du 9 septembre 2002.
- Rapport de la COMMISSION DE POLITIQUE EXTÉRIEURE du CE 01.463 é « Commission fédérale des droits de l'homme » du 9 septembre 2002, p. 2 ss.
- Rapport de la COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES du CN 01.462 n « Commission fédérale des droits de l'homme » du 5 septembre 2002, p. 1.
- Résultat du vote final du CONSEIL DES ÉTATS concernant la modification de la Loi fédérale sur les mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, BO 2021 E 1086.
- Résultat du vote final du CONSEIL NATIONAL concernant la modification de la Loi fédérale sur les mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, BO 2021 N 2138.

INTRODUCTION

L'État protège des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs¹. Ainsi, il ne peut en aucun cas rester passif mais doit adopter des mesures pour assurer la protection effective des droits humains. Dans ce sens, l'État est amené à jouer un rôle fondamental dans l'élaboration et la mise en pratique de ses lois.

L'objet de cette étude est d'examiner la création d'une nouvelle institution nationale des droits de l'Homme ou des droits humains en Suisse (INDH). Afin de comprendre ce mécanisme, nous allons tout d'abord expliquer la notion même d'institution des droits humains et sa place au sein du système d'un état. Par la suite, nous aborderons les origines et les contraintes qui s'imposent à l'élaboration d'une telle institution au niveau suisse. Nous pouvons mentionner que l'émergence d'une telle institution en Suisse n'est pas une mince affaire. En effet, ses racines remontent aux années nonante pour naître seulement en 2022. C'est ainsi que nous allons établir un état des lieux du projet de création ainsi que les conséquences d'une telle institution sur notre système juridique.

1. POURQUOI CRÉER UNE INSTITUTION NATIONALE DES DROITS HUMAINS ?

Au fil du temps, nous avons vu apparaître à côté des structures traditionnelles des pouvoirs, des institutions plus spécifiques comme les INDH². Ces dernières ont pour but d'évaluer les lois, les politiques publiques au niveau législatif et exécutif, ainsi que les pratiques judiciaires afin d'assurer la jouissance effective des droits humains³. Si leur degré d'indépendance, leur champ d'application ou leurs méthodes d'analyse varient, elles ont comme point commun d'avoir principalement des compétences de recommandation⁴. Ainsi, les INDH ne possèdent pas de pouvoir décisionnel⁵. De plus, elles font partie des organismes en matière des droits fondamentaux et peuvent être définies comme étant « [d]es organes de l'État dotés d'un mandat constitutionnel ou législatif avec pour mission de protéger et promouvoir les droits humains »⁶. Leur place est très particulière puisqu'elles ne sont pas sous l'autorité directe de l'État mais financées par ce dernier. Les membres de celles-ci ne sont pas élus, à moins qu'ils soient nommés par des représentants élus⁷. A titre d'exemple, le gouvernement et le parlement ne sont pas habilités à diriger ces institutions, en effet le but recherché est de pouvoir leur laisser une grande autonomie afin qu'elles puissent formuler des recommandations, conseils et/ou avis sans accord préalable auprès des autres institutions ou organes de l'État⁸.

Les INDH ne plaident pas en faveur d'une partie ou d'une autre. En effet, elles ne sont pas considérées comme des ONG (ex : Amnesty International) puisqu'elles ont « un fondement juridique statutaire et des responsabilités légales particulières en tant qu'élément de l'appareil de l'État »⁹.

Elles jouent également un double rôle, comme le mentionne le Haut-Commissariat des Nations Unies : « Elles doivent constituer un « pont » entre la société civile et le gouvernement, faire la liaison entre les responsabilités de l'État et les droits des citoyens, et relier la législation nationale aux systèmes régionaux et internationaux des droits de l'homme »¹⁰. D'un autre côté, celles-ci sont financées et

¹ arrêt CourEDH *Airey contre Irlande* du 9 octobre 1979, no 6289/73, § 24.

² HAUT-COMMISSARIAT, p. 17 ss.

³ FLÜCKIGER, *Évaluation*, p. 2055 n° 37.

⁴ FLÜCKIGER, *Refaire la loi*, p. 135.

⁵ SCHODER, p. 1520 n°1.

⁶ HAUT-COMMISSARIAT, p. 15.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Id.*, p. 41.

⁹ *Id.*, p. 15.

¹⁰ HAUT-COMMISSARIAT, p. 15.

créées par l'État mais sont paradoxalement amenées à jouer un rôle critique envers les actions du gouvernement. Ce point s'explique par le fait que l'État est fréquemment la cible de plaintes en matière des droits humains¹¹.

En résumé, les INDH assument principalement des tâches légistiques¹² : « *elles recommandent, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives* »¹³ et doivent « *promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et leur mise en œuvre effective* »¹⁴.

2. LES ORIGINES ET FONCTIONNEMENTS DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS HUMAINS

Après avoir délimité la notion générale d'institution nationale des droits humains, nous allons étudier ses origines ainsi que les règles internationales à respecter au moment de sa création. Cette partie se focalise sur des aspects généraux et cherche plutôt à donner une vue d'ensemble au lecteur afin qu'il puisse mieux saisir la situation en Suisse (cf : chap 3).

2.1 PRINCIPES DE PARIS

Existe-t-il une obligation internationale quant à la création d'INDH ? La réponse à cette question peut paraître à première vue très simple mais nécessite au préalable une bonne compréhension du droit international. En effet, les origines des INDH apparaissent à la suite de la deuxième guerre mondiale. Plus précisément, le Conseil économique et social de l'ONU avait examiné deux années avant la Déclaration universelle des droits de l'homme la question des INDH. Cependant, il fallut attendre jusqu'en 1991, durant le premier Atelier international à Paris pour qu'un tel projet puisse réellement voir le jour¹⁵. C'est à ce moment que la création des fameux Principes de Paris eut lieu. Ces principes règlementent les INDH ainsi que les standards minimaux qu'un État doit respecter pour leur création¹⁶.

Pour la première fois, durant la Conférence mondiale sur les droits humains tenue à Vienne en 1993 (Conférence de Vienne), « les INDH se conformant aux Principes de Paris ont été officiellement accréditées et reconnues comme acteurs importants et constructifs dans la promotion et la protection des droits de l'homme »¹⁷. Ces principes ont par ailleurs été confirmés par la Commission des droits de l'homme¹⁸ ainsi que par l'Assemblée générale de l'ONU¹⁹ en 1993²⁰.

Les Principes de Paris ont été créés principalement dans la conviction que « les droits consacrés par les instruments internationaux ne peuvent donner toute leur mesure pour garantir la dignité et la liberté des personnes que s'ils se matérialisent dans chaque État partie »²¹. Les droits fondamentaux de l'humain sont définis principalement par des conventions ou déclarations internationales,

¹¹ HAUT-COMMISSARIAT, p. 15.

¹² FLÜCKIGER, *Refaire la loi*, p. 143.

¹³ par. 3 let. a ch. i Annexe des Principes de Paris (Compétences et attributions).

¹⁴ par. 3 let. b Annexe des Principes de Paris (Compétences et attributions).

¹⁵ HAUT-COMMISSARIAT, p. 8.

¹⁶ Assemblée générale ONU, résolution 48/134 du 20 décembre 1993, annexe («Principes de Paris»).

¹⁷ HAUT-COMMISSARIAT, p. 8.

¹⁸ Comm. D.H. ONU, résolution 1992/54 du 3 mars 1992.

¹⁹ Assemblée générale ONU, résolution 48/134 du 20 décembre 1993.

²⁰ TULKENS /VAN DROOGHENBROECK, p. 295.

²¹ LOCHER, p. 1.

cependant leur portée n'est pas clairement délimitée. Ainsi, les États n'étaient pas à même de comprendre réellement comment respecter leurs engagements internationaux. Pour pallier à ce problème, la Conférence de Vienne a encouragé tous les États du monde à se doter d'une institution nationale des droits humains indépendante ayant pour objectif de protéger et promouvoir les droits humains²².

2.2 CRÉATION D'UNE INSTITUTION NATIONALE DES DROITS HUMAINS

La création d'une INDH doit satisfaire aux exigences des Principes de Paris pour pouvoir être ultérieurement accréditée par le Comité international de coordination²³. L'annexe aux Principes de Paris donne des renseignements sur les buts assignés à ces institutions. On peut en dégager deux fondamentaux qui méritent d'être expliqués :

- De **protéger** les droits humains : Le cœur des INDH est la protection des droits humains. En effet, le mandat attribué à ces institutions doit couvrir toutes les questions relatives à la protection effective des garanties nationales, régionales et internationales des droits humains²⁴. Le principe veut que l'État protège effectivement ses citoyens par le biais de ses obligations internationales. Cependant, il est illusoire de penser que l'État à lui seul peut assumer cette protection. Ainsi, « il convient donc de ne pas laisser aux seules autorités étatiques la mise en œuvre des obligations en matière des droits de l'homme »²⁵ et de ce fait créer un pont entre la société civile et les autorités étatiques. Cette protection se manifeste principalement par des recommandations ou avis qu'une INDH peut émettre à l'égard du gouvernement, du parlement ou de toute autre autorité compétente en cas de violation d'un droit humain²⁶. Elle peut également se manifester dans le domaine de l'enfant par l'identification des atteintes, l'examen des plaintes et les enquêtes de terrain²⁷. Les INDH peuvent avoir des mandats plus spécialisés, par exemple elles agissent parfois seulement dans un domaine précis comme le droit à l'alimentation. En effet, au Brésil il existe un rapporteur national chargé pour ce droit²⁸. En résumé, les mandats peuvent être variés et peuvent consister à : « statuer sur plaintes pour violation des droits fondamentaux, mener des enquêtes, des missions sur le terrain, conduire des procédures de conciliation entre auteurs et victimes des violations des droits humains, établir des rapports sur la situation nationale des droits humains »²⁹.
- De **promouvoir** les droits humains : Il ne suffit pas seulement de protéger les droits humains par les différents mécanismes mis en place au niveau interne. En réalité, l'autre objectif des INDH est de promouvoir les droits humains par l'information et l'éducation. Dans ce sens, il faut appréhender ces termes comme une prise de conscience et transmission des connaissances touchant les droits humains³⁰. A titre d'exemple, nous pouvons mentionner un aspect de promotion se retrouvant dans les Principes de Paris : « *Faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination*

²² LOCHER, p. 1.

²³ HAUT-COMMISSARIAT, p. 35.

²⁴ AICHELE, p. 17.

²⁵ SCHLÄPPI, p. 2.

²⁶ par. 3 let. a Annexe des Principes de Paris (Compétences et attributions).

²⁷ MEYER – BISCH, p. 105.

²⁸ SOMA, p. 429.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, n° 140.

raciale, en sensibilisant l'opinion publique, notamment par l'information et l'enseignement, et en faisant appel à tous les organes de presse »³¹.

La protection des droits humains suppose que les individus savent reconnaître leurs droits, ainsi que les mécanismes à suivre pour les faire respecter. De plus, il est important de les rendre attentifs sur les devoirs et obligations qu'ils ont en vertu du droit international afin qu'ils puissent adapter leurs comportements aux attitudes attendues par la communauté internationale.

Nous pouvons donner quelques exemples sur les diverses mesures prises dans la promotion des droits de l'enfant : « conférences publiques, tables-rondes, séminaires, publications, sessions de formation, cours, représentations théâtrales et autres manifestations artistiques »³². Le but recherché est de pouvoir donner l'occasion ainsi que les moyens à ces catégories de personnes de s'exprimer et de s'informer sur les droits qu'elles ont et sur les modalités à suivre afin de les défendre.

Cependant, l'information est essentielle mais ne suffit pas à « garantir l'apparition et l'épanouissement des valeurs et des comportements sans lesquels il ne saurait y avoir pleine jouissance des droits de l'homme »³³. Ainsi, il est fondamental d'avoir à l'appui l'aide des différentes institutions et tribunaux pour sensibiliser le public aux droits humains.

A côté de ces deux objectifs que poursuivent les Principes de Paris, il existe six critères plus spécifiques auxquels l'institution doit satisfaire à l'interne au moment de sa création³⁴ :

- **Mandat, compétence et texte** constitutionnel ou législatif : Les INDH doivent avoir un mandat global de protection et promotion de tous les droits humains établis au niveau international. Par ce biais, il serait contradictoire de limiter leur pouvoir de recommandation à un seul domaine précis. Néanmoins, certaines INDH se concentrent principalement sur des individus en particulier, tel est par exemple le cas de la protection des enfants ou des femmes. Ainsi, la règle est de pouvoir laisser « un mandat aussi étendu que possible »³⁵ mais il ne serait pas exclu qu'une institution se limite à la protection effective d'une seule catégorie de personnes³⁶.

A côté du simple mandat, les Principes de Paris disposent que le « champ de compétence » soit défini clairement par une disposition constitutionnelle ou un texte législatif. Dans ce sens, il ne serait pas possible de créer une institution par le biais d'une ordonnance. En effet, le droit international cherche une sécurité juridique afin de ne pas laisser le pouvoir exécutif d'un pays changer le mandat ou la structure de l'institution par une simple décision³⁷. Cela permet en outre à l'institution d'avoir une indépendance envers l'organe qui l'a créé³⁸.

- **Autonomie** vis-à-vis du gouvernement : Cette autonomie peut être du type juridique, opérationnelle ou financière. Le texte juridique qui crée une INDH doit donner à celle-ci sa

³¹ par. 3 let. g Annexe des Principes de Paris (Compétences et attributions).

³² MEYER – BISCH, p. 105.

³³ CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, n° 142.

³⁴ HAUT-COMMISSARIAT, p. 35.

³⁵ par. 2 Annexe des Principes de Paris (Compétences et attributions).

³⁶ HAUT-COMMISSARIAT, p. 36.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

personnalité juridique. En effet, il serait très compliqué sans personnalité juridique de s'engager individuellement ou prendre des décisions en toute indépendance. L'autonomie opérationnelle garantit à chaque INDH la compétence d'édicter des règles internes pour le bon fonctionnement de l'institution sans avoir l'approbation d'une autorité supérieure ou externe³⁹.

Finalement, les Principes de Paris obligent les États à soutenir financièrement les INDH afin de leur permettre de se pourvoir de locaux et personnels. Il s'agit d'une condition fondamentale, puisqu'une institution « qui ne maîtrise pas ses moyens financiers et l'usage qu'elle en fait ne saurait être indépendante »⁴⁰. Un financement adapté devrait permettre graduellement l'amélioration des activités et l'exécution de son mandat⁴¹.

- **Indépendance** garantie par leurs statuts ou la constitution : Une institution pour être efficace, doit être indépendante de toute forme de direction externe⁴². En effet, il serait compliqué pour une INDH d'agir en toute indépendance si les moindres recommandations ou avis devaient passer d'abord par une procédure préalable⁴³.
- **Pluralisme**, garanti par leur composition et par une coopération effective : Selon les Principes de Paris : "*La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres..., doivent être établies selon une procédure qui présente toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile)..., notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec des représentants, ou par la présence de représentants* »⁴⁴. Ce pluralisme est fondamental pour le fonctionnement d'une INDH puisqu'il empêche une influence externe⁴⁵. L'une des idées véhiculées par ce principe est que les droits humains touchent finalement toutes catégories de personnes et surtout différentes minorités de la société. Ainsi, une INDH respecte ce principe en ayant des membres représentant la plupart des groupes présents dans la société⁴⁶. A titre d'exemple, il est capital d'intégrer des membres provenant des ONG, syndicats, organisations professionnelles, courants de pensée philosophiques et religieux au sein de l'institution⁴⁷.

En plus d'un pluralisme dans la composition, une INDH doit pouvoir assurer une coopération effective. Les ressources financières doivent être gérées de manière efficace pour éviter des répétitions entre les ONG et les INDH. Par exemple, la société civile et les ONG sont plus près de la population et disposent souvent d'informations locales qui ne remontent pas toujours aux INDH. De ce fait, pour économiser l'aide perçue par l'État, celles-ci doivent collaborer avec tous les acteurs présents au sein de la société⁴⁸.

- **Ressources** adéquates : Le budget d'une INDH doit être distinct du budget des différents organes. Subsidairement, celui-ci devrait être « sécurisé », pour qu'aucune intervention ou décision externe ne puisse le péjorer. Quand un gouvernement crée une INDH, il doit veiller à lui fournir suffisamment de ressources pour qu'elle puisse exercer ses fonctions et répondre à

³⁹ HAUT-COMMISSARIAT, p. 45.

⁴⁰ *Id.*, p. 46.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² SCHODER, p. 1526.

⁴³ CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, n° 71.

⁴⁴ par. 1 Annexe des Principes de Paris (Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme).

⁴⁵ LOCHER, p. 5.

⁴⁶ HAUT-COMMISSARIAT, p. 42.

⁴⁷ CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, n° 83.

⁴⁸ *Id.*, n° 106.

ses devoirs. Ainsi, « sans donner les ressources et personnels dont elle a besoin, cela peut soulever des doutes et porter atteinte à son indépendance et à son efficacité aux yeux de l'opinion publique »⁴⁹.

- **Compétences adéquates en matière d'investigation ou d'enquête** : L'une de ses principales compétences est de pouvoir enquêter sur les violations des droits humains dans l'État en question. Pour cela, les enquêtes menées par les INDH étudient les systèmes politiques, les lois, les mentalités ainsi que les pratiques concernant la prévention des atteintes aux droits humains⁵⁰. Ce mécanisme est fondamental puisqu'il est question de pouvoir ouvrir la voie aux personnes les plus démunies ou victimes afin de leur permettre d'exercer effectivement leurs droits. L'État cherche par ce biais à assurer le respect des droits humains et répondre à ses engagements internationaux en toute loyauté. Récemment encore, certains systèmes étatiques jugeaient normal de refuser l'accès au travail aux femmes en âge d'avoir un enfant ou encore de licencier ces mêmes personnes pour le seul motif qu'elles sont enceintes⁵¹. Les enquêtes ou investigations permettent d'avoir une analyse globale sur les potentielles violations qui se manifestent dans la société. Cependant, le pouvoir judiciaire d'un pays ne saurait être totalement supprimé, en effet sa structure est fondamentale pour la protection des droits humains au niveau interne⁵². Ainsi, il faut appréhender le système des enquêtes d'une vision plus restreinte et les considérer comme « une mesure de sécurité supplémentaire mis en place pour faire en sorte que les droits de tous les citoyens soient pleinement protégés »⁵³.

3. SITUATION EN SUISSE

Nous connaissons désormais les origines des INDH et les rôles qu'elles jouent au sein d'une société. A présent, nous pouvons nous pencher sur le fond de l'étude en se posant la question suivante : « Et la Suisse dans tout ça ? ».

3.1 PROCESSUS

La question des institutions nationales pour les droits humains a commencé comme nous l'avons mentionné plus haut (*cf* : *chap 2.1*) durant les années nonante avec l'adoption des Principes de Paris par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cependant, il faut attendre le début de l'année 2001 pour voir apparaître l'idée des INDH en Suisse. En effet, une centaine d'ONG, de personnalités et d'institutions religieuses s'associent pour revendiquer de l'État la création d'une nouvelle INDH. A cette époque, la Suisse a déjà adopté les Principes de Paris mais n'a pas encore créé son institution. La création d'une telle institution n'interviendra que vingt ans plus tard soit en 2022. Nous allons retracer ce long et ardu processus qu'a connu la Suisse.

3.1.1 DÉBUT DES PHASES PARLEMENTAIRES

A la suite des événements de 2001, c'est au tour du Parlement de reprendre la main. Durant la même année, la conseillère nationale Vreni Müller-Hemmi du Parti socialiste et le conseiller aux États David

⁴⁹ CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, n° 122.

⁵⁰ HAUT-COMMISSARIAT, p. 86.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² CENTRE POUR LES DROITS DE L'HOMME, n° 219.

⁵³ *Id.*, n° 220.

Eugen du PDC saint-gallois décidaient de déposer deux initiatives parlementaires. Les deux ayant le même objectif : « La création d'une Commission fédérale des droits humains »⁵⁴.

L'initiative parlementaire de Vreni Müller Hemmi⁵⁵ a été soutenue par une centaine d'ONG ainsi que 108 parlementaires. La commission des institutions politiques a accepté par 14 voix contre 10 de donner suite à cette initiative et de mettre en place une institution qui a « fait ses preuves dans beaucoup de pays voisins »⁵⁶. Ainsi, comme l'a réitéré MÜLLER HEMMI, la Suisse doit se poser les bonnes questions et suivre les lignes directrices des Principes de Paris car : « celui qui s'engage si fortement pour les droits de l'homme au niveau international a tout intérêt à s'efforcer de mettre en œuvre de manière optimale les engagements pris dans son propre pays »⁵⁷. Finalement, le Conseil national convaincu par l'initiative décida de lui donner suite le 19 juin 2003 par 101 voix contre 74⁵⁸.

Le Conseil des États, quant à lui, a jugé nécessaire d'agir suite à l'initiative parlementaire de DAVID⁵⁹, mais n'a pas encore voulu s'engager directement pour l'initiative. De ce fait, il a demandé au Conseil fédéral un rapport avec des propositions de concrétisation par le biais d'un postulat⁶⁰. Les points à définir concrètement touchaient la place que pouvait avoir cette commission fédérale avec les autres commissions déjà existantes (telles que la Commission fédérale contre le racisme ou la Commission fédérale pour les questions féminines). De plus, selon la commission de politique extérieure, il est primordial que la composition d'une commission fédérale des droits humains représente les intérêts ainsi que les divergences de la société⁶¹.

3.1.2 POSTULAT ET PREMIÈRE ÉTUDE ENVISAGEANT LA CRÉATION D'UNE INSTITUTION DES DROITS HUMAINS

La Chambre des Cantons n'a pas donné suite à l'initiative du conseiller aux États DAVID mais a néanmoins chargé le Conseil fédéral d'établir un rapport afin de se prononcer sur la question. Ainsi, le conseiller aux États DAVID a retiré son initiative et s'est joint au postulat.

Le département des affaires étrangères (DFAE) élaborera un rapport par le biais de la division politique IV afin de montrer les avantages et inconvénients d'une telle commission en Suisse. L'étude avait pour but de présenter un premier travail de synthèse, elle a été complétée par des entretiens avec des personnes issues de la société civile, du parlement et de l'administration fédérale⁶². Ce travail a permis de jeter un premier coup d'œil sur les mécanismes entrepris pour la protection des droits humains en Suisse. L'étude démontre le fossé existant entre le savoir théorique des droits humains et la mise en pratique de ceux-ci. En effet, la matière et les notions même des droits humains ne sont pas forcément connus du grand public et occupent principalement une plus grande place au sein des universités suisses⁶³. Cependant, « le travail lié à la mise en œuvre de droits abstraits et à la pratique des tribunaux sous forme de directives concrètes pour les autorités étatiques, ne peut être le fait des seuls instituts universitaires »⁶⁴, ainsi il est primordial de mettre en place une collaboration étroite avec les experts qui ont une connaissance des besoins de la société⁶⁵.

⁵⁴ SCHLÄPPI, p. 1.

⁵⁵ Initiative parlementaire de MÜLLER-HEMMI 01.461.

⁵⁶ Rapport de la COMMISSION DES INSTITUTIONS POLITIQUES du CN 01.462 n.

⁵⁷ MÜLLER HEMMI, BO 2003 N 1216.

⁵⁸ SCHLÄPPI, p. 2.

⁵⁹ Initiative parlementaire de EUGEN 01.463.

⁶⁰ Postulat de la COMMISSION DE POLITIQUE EXTÉRIEURE du CE 02.3394.

⁶¹ Rapport de la COMMISSION DE POLITIQUE EXTÉRIEURE du CE 01.463 é, p. 2.

⁶² SCHLÄPPI, p. 2.

⁶³ *Id.*, p. 5.

⁶⁴ SCHLÄPPI, p. 5.

⁶⁵ *Ibid.*

De plus, il s'avère qu'il existe des « grandes disparités entre les cantons » notamment quant à la protection des droits des enfants ou de l'égalité entre les hommes et femmes. En effet, « beaucoup de cantons ne disposent ni de la capacité technique, ni des informations fondées sur la pratique en vigueur qui leur permettraient d'évaluer l'évolution juridique au niveau européen et mondial et, par là, de reconnaître les directives actuelles comme étant adéquates pour la législation cantonale et l'application du droit »⁶⁶.

Finalement, ce rapport permet de constater qu'effectivement les droits humains ne peuvent pas être protégés partout de la même manière. Il est possible de remédier à ce problème avec différents modèles d'institutions. Par exemple, l'État peut prévoir des mandats explicites relatifs aux droits humains qui seraient confiés à des institutions existantes comme par exemple aux commissions consultatives ou aux instituts universitaires ou encore à des ONG. Un autre modèle intitulé « commission faitière Plus », composé des présidents des commissions fédérales déjà existantes tel que la Commission fédérale contre le racisme ou la Commission fédérale des réfugiés pourraient répondre aux problèmes de la mise en œuvre des droits humains en Suisse⁶⁷.

Cependant, ce sont les modèles 2 et 5 qui seront retenus par le Conseil fédéral. Plus précisément, il s'agit de la « Nouvelle commission en charge des droits de l'homme » qui se compose des commissions existantes avec en supplément une nouvelle commission consultative. Le deuxième modèle prévoit un « Institut spécialisé indépendant », créé sur la base d'une fondation ayant un large mandat et financé principalement par la Confédération⁶⁸.

3.1.3 LE GROUPE DE TRAVAIL DU CONSEIL FÉDÉRAL

A la suite des études menées par le Conseil fédéral et la comparaison des différents modèles, celui-ci décida en janvier 2007 de mettre sur pied un groupe de travail : « Institution nationale des droits humains ». Son but était de rédiger un rapport complet sur la réelle nécessité d'une INDH en Suisse et plus particulièrement d'analyser les deux derniers modèles retenus (cf : *chap 3.1.2*). Le Conseil fédéral choisit de composer le groupe de travail de représentant-e-s de la Confédération et des cantons, ainsi que des membres de l'Association « de soutien à une institution nationale pour les droits humains » afin d'assurer une représentation équilibrée des milieux concernés⁶⁹.

Le groupe de travail considère⁷⁰ qu'il y a une nécessité d'agir dans le domaine de la protection des droits humains en Suisse. Néanmoins, cette nécessité implique des défis majeurs quant à la création d'une INDH. Selon le rapport, le Conseil fédéral devrait privilégier le modèle d'institut spécialisé indépendant. En effet, « 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 »⁷¹. En ce qui concerne les tâches conférées à l'institution, les avis divergent. Pour l'Association de soutien, la nouvelle institution devrait avoir pleine compétence pour tous les domaines qui touchent aux droits humains car, *a contrario*, son travail n'aurait pas de sens et serait inefficace. A l'opposé, les représentants des conférences cantonales sont d'avis qu'une nouvelle institution devrait concentrer son activité sur la transmission d'avis et d'enquêtes en rapport

⁶⁶ SCHLÄPPI, p. 6.

⁶⁷ *Id.*, p. 11.

⁶⁸ *Id.*, p. 12.

⁶⁹ LOCHER, p. 4 ss.

⁷⁰ GROUPE DE TRAVAIL, p. 3.

⁷¹ *Ibid.*

avec les standards internationaux et l'appui à apporter aux autorités dans le domaine des rapports aux organes internationaux⁷².

En ce qui concerne son financement, il est logique que l'État prenne en charge son subventionnement de base. Néanmoins, il reste possible selon le groupe de travail de trouver des autres ressources notamment en privilégiant les prestations de service pour le compte de l'État⁷³.

3.2 PROJET PILOTE DU CSDH

Après plusieurs années de consultations et de rapports, le Conseil fédéral décida le 1^{er} juillet 2009 d'opter pour la création d'un Centre de compétence universitaire pour les droits humains (CSDH)⁷⁴ et ainsi laisser à l'écart le projet de création d'une INDH. Cette décision a été très mal vue par l'Association de soutien. En effet, selon elle, la compétence des instituts universitaires ne respecte en rien les engagements internationaux et plus particulièrement les Principes de Paris⁷⁵.

3.2.1 PRINCIPE

Après l'appel d'offre du 1^{er} juillet 2009, se met en place le projet pilote du CSDH qui vise principalement à fournir des prestations complémentaires aux autorités fédérales, cantonales ainsi qu'aux ONG et différents acteurs économiques dans le domaine des droits humains. En effet, le Conseil fédéral pensa d'abord à une phase test de cinq ans avant d'opter éventuellement pour la création d'une INDH. C'est ainsi que le CSDH a officiellement été inauguré le 6 mai 2011 à Berne.

Le CSDH ne présente pas toutes les caractéristiques que devrait avoir une INDH selon les Principes de Paris. En effet, celui-ci n'est pas indépendant à l'égard de l'autorité et son autonomie financière est limitée à 1 million de francs par an au maximum.

Son mandat de protection et promotion des droits humains est ainsi restreint aux seules compétences que lui attribue la Confédération⁷⁶ ou aux mandats qu'il se procure en collaboration avec des tiers. Selon les Principes de Paris, un mandat devrait être « étendu autant que possible et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif »⁷⁷, de ce fait le CSDH ne remplit pas ces conditions.

En ce qui concerne l'indépendance, les Principes de Paris disposent que les INDH doivent bénéficier d'une indépendance institutionnelle qui se manifeste dans la non-intervention de la part du parlement ou du gouvernement. L'indépendance du CSDH n'est pas assurée dans ce contexte car celui-ci n'a pas la personnalité juridique et « est conçu comme un centre de services qui n'agit que sur mandat, auprès duquel la Confédération se procure des études et d'autres prestations »⁷⁸.

Pour son financement, la Confédération participe à concurrence de 1 million de francs au maximum par année. Ce financement ne permet pas au CSDH d'agir en toute indépendance, en effet celui-ci devrait décider logiquement de l'allocation des fonds qu'il veut obtenir⁷⁹. A titre d'exemple international, la Belgique accorde un budget de 8.76 millions d'euros au Centre pour l'égalité des

⁷² GROUPE DE TRAVAIL, p. 4.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ DFAE, *Projet pilote*.

⁷⁵ FÖRDERVEREIN, *Un premier pas*.

⁷⁶ LOCHER, p. 4.

⁷⁷ par. 2 Annexe des Principes de Paris (Compétences et attributions).

⁷⁸ LOCHER, p. 5.

⁷⁹ *Id.*, p. 6.

chances et la lutte contre le racisme. L'Institut allemand des droits humains bénéficie quant à lui d'un budget de 3.385 millions d'euros⁸⁰.

3.2.2 RAPPORT FINAL

Après cinq années de test, la Confédération ordonna une évaluation du projet pilote afin de mieux saisir les prestations, la fonction ainsi que les effets du CSDH. Le bilan est mitigé, en effet celui-ci a pu transmettre une large contribution dans la sensibilisation des droits humains sur la scène politique Suisse⁸¹. Cependant, le CSDH n'a pas attiré l'attention des sujets directement concernés par les droits humains, à savoir la population. La publicité faite du CSDH en Suisse est plutôt restreinte. Souvent, il est comparé à un « pool d'experts bénéficiant d'un grand potentiel d'attention au sein du public »⁸² et n'est pas perçu comme une institution en soi.

De plus, la question de son indépendance fut de nouveau discutée et ceci principalement dans l'attribution des mandats et de son financement. Le comité de pilotage, constitué du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de justice et police (DFJP) dispose d'un pouvoir de décision sur les mandats accordés dans le cadre des contrats de prestations annuels⁸³. Le centre ne remplit ainsi pas le critère d'indépendance institutionnelle ordonné par les Principes de Paris. En ce qui concerne son financement, une grande partie est pris en charge par les cantons des universités notamment pour le paiement des salaires des professeurs ou les infrastructures. De la sorte, le CSDH ne dispose que d'un financement limité aux services destinés à la Confédération ou à des tiers et ne peut pas prétendre être indépendant⁸⁴. Par exemple, le CSDH ne peut émettre aucune prise de position sur des projets législatifs considérés comme politiquement difficiles, ce qui à nouveau va à l'encontre des Principes de Paris⁸⁵.

Les principaux points que nous retenons du rapport sont les suivants : « Le CSDH a pu fournir, avec ses moyens limités, des contributions importantes au renforcement de la politique de la Suisse en matière de droits humains, principalement en offrant des compétences spécifiques et en contribuant à la sensibilisation de groupes cibles particuliers. Le CSDH n'a en revanche pas été en mesure de renforcer de manière significative la sensibilisation du grand public aux questions relevant des droits humains »⁸⁶.

3.3 LA SUISSE SE DOTE-T-ELLE ENFIN D'UNE INSTITUTION NATIONALE DES DROITS HUMAINS ?

Pour faire suite au rapport d'évaluation du CSDH, le Conseil fédéral décida le 1^{er} juillet 2015 de prolonger son mandat pour une durée de cinq ans au maximum. En effet, le Conseil fédéral préfère déléguer la tâche à l'administration afin de se pencher une nouvelle fois sur des nouveaux modèles d'INDH⁸⁷. Dans cette optique, il se prononcera à la fin de l'année sur cette question. Pour le CSDH, cette décision fut saluée alors que pour d'autres, une incompréhension totale régnait. La Plateforme des ONG suisses pour les droits humains a dénoncé fermement le choix du Conseil fédéral. Selon eux, le Conseil fédéral avait tous les arguments pour se diriger vers la création d'une INDH. Ceci principalement grâce à l'évaluation finale des avantages et inconvénients qu'apporte le CSDH actuel. Alex Sutter, co-responsable de la Plateforme d'information humanrights insista sur le fait qu'« une

⁸⁰ LOCHER, p. 6.

⁸¹ DFAE / DFJP, p. 12.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Id.* p. 11.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ CSDH, *rapport*, p. 7.

⁸⁶ DFAE / DFJP, p. 12.

⁸⁷ PLATEFORME DES ONG SUISES, *Le Conseil fédéral*.

prolongation du mandat du CSDH autrement que comme simple solution de transition vers une institution indépendante ne saurait constituer une solution de remplacement »⁸⁸.

3.3.1 DÉCISION DE PRINCIPE DU CONSEIL FÉDÉRAL

La décision que tout le monde attendait tomba le 29 juin 2016. Dans un communiqué aux médias⁸⁹, le Conseil fédéral décida finalement de mettre en place sur une base légale, une institution des droits humains en Suisse. L'exécutif du pays pensait primordial de tenir compte des avancées accomplies avec le CSDH afin de créer une institution qui tienne compte de toutes les recommandations faites dans le rapport de 2014. Selon lui, la future INDH pourra intervenir et traiter directement des objets qu'elle reconnaît essentiels à l'exercice de ses mandats. Elle sera en mesure également de proposer des recommandations à l'égard de la société civile, du secteur privé et des autorités. De plus, pour couvrir son financement, elle pourra accepter des mandats auprès de tiers tout en ayant une base légale qui crée les conditions indispensables à un financement de base non lié de l'institution. Indépendamment, la Confédération continuerait de la financer à concurrence de 1 million de francs par an.

A la suite de cette décision, le Conseil fédéral chargea le DFAE et le DFJP de préparer, d'ici à la fin juin 2017, un projet destiné à la consultation⁹⁰. Durant cette période, le CSDH resta en fonction.

3.3.2 AVANT-PROJET DE LOI ET MISE EN CONSULTATION

L'avant-projet de loi fixe les conditions de financement de la future INDH. De plus, il oblige les hautes écoles et autres institutions du domaine impliquées de contribuer à la création de l'institution. En effet, celles-ci devraient fournir selon le modèle du CSDH les infrastructures dont l'institution a besoin⁹¹. Les résultats étaient mitigés, ceci principalement à cause du futur statut dont bénéficierait la INDH au niveau international. L'association humanrights n'hésita pas à demander des clarifications sur cet avant-projet. Selon elle, l'institution comporterait des lacunes ou incompréhensions dans son indépendance. Par exemple l'art. 2 AP prévoit « *un rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles* ». L'association disposa néanmoins que la future INDH doive se doter d'une identité juridique propre⁹². De plus, l'art. 3 AP limite la tâche de l'institution à la seule promotion des droits humains alors que les Principes de Paris énonce sans équivoque que le mandat d'une INDH comprend également la protection des droits humains et c'est ainsi qu'il doit en être⁹³.

En comparaison régionale, le budget de 1 million de francs prévu dans le projet est le plus petit des 22 budgets européens⁹⁴. Ce financement est nettement insuffisant selon Amnesty International⁹⁵.

En 2018, le Conseil fédéral adopta les recommandations faites par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Ces recommandations ont été formulées à la suite du troisième examen périodique universel qui a lieu tous les quatre ans et demi⁹⁶. La communauté internationale considère que la situation des

⁸⁸ PLATEFORME DES ONG SUISSES, *Le Conseil fédéral*.

⁸⁹ CONSEIL FÉDÉRAL, *Communiqué aux médias 2016*.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ CONSEIL FÉDÉRAL, *Avant-projet*.

⁹² PLATEFORME DES ONG SUISSES, *Prend position*.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ AMNESTY INTERNATIONAL, *Avant-projet*.

⁹⁶ Message du 13 décembre 2019 visant à compléter la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme en vue de la création d'une institution nationale des droits de l'homme, (FF 2020 [493] p. 494).

droits humains en Suisse est bonne et salue les progrès effectués durant ces dernières années. Cependant, elle accentue ses recommandations sur la création d'une INDH en Suisse afin d'améliorer davantage la protection et promotion de ces droits.

3.3.3 MESSAGE ET PROJET DE LOI

Après une année 2018 peu mouvementée, le Conseil fédéral approuva le 13 décembre 2019 le projet sur la création d'une INDH en Suisse. A cette occasion, il décida également dans l'intention d'éviter une interruption entre le projet-pilote (CSDH), qui cessait ses activités fin 2020 et la création de l'institution appelée à lui succéder, de prolonger son mandat de deux ans⁹⁷. Afin de tenir compte de toutes les recommandations internationales ainsi que de la phase de consultation, le Conseil fédéral modifia la nature de l'INDH en une corporation de droit public (association)⁹⁸. La forme juridique retenue laisse la possibilité d'associer la Confédération et les cantons d'une manière qui préserve l'indépendance de l'INDH. Une deuxième innovation que consacre le projet par rapport au texte mis en consultation est l'inscription de l'INDH dans la « *Loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme* »⁹⁹.

Pour son financement, le Conseil fédéral prévoit toujours un plafond à hauteur de 1 million de francs par an. L'INDH serait encore ancrée au sein des universités mais dans une forme d'institution autonome. Les cantons continueraient toujours de financer les coûts des infrastructures par le biais d'un accord écrit avec la Confédération. Les prestations de service prévues initialement dans l'ancien CSDH seraient également maintenues¹⁰⁰.

La Plateforme des ONG suisses salua cette décision mais s'inquiéta tout de même du montant de 1 million de francs prévu dans le budget. En effet, selon elle, la Suisse a respecté la plupart des principes internationaux dans la création du projet. La Plateforme mentionnait : « qu'en tant que corporation de droit public, l'INDH dispose d'un ancrage juridique solide, d'un mandat complet de protection et de promotion des droits humains. De plus, son indépendance est garantie, aussi bien vis-à-vis du gouvernement que des institutions étatiques »¹⁰¹.

Son financement reste cependant toujours moindre, puisqu'il représente un septantième pour mille du budget annuel de la Confédération. Cette participation est en contradiction totale avec le mandat étendu de l'institution. Cela ne lui permettra pas d'accomplir sa fonction, la réduisant à une institution alibi¹⁰². Dans ce sens, la Plateforme des ONG suisses soutient principalement le fait qu'un budget aussi bas, ne permettra pas à la Suisse d'avoir l'accréditation A des INDH au niveau international. Elle demanda ainsi au Parlement de faire preuve de cohérence en augmentant le budget cadre pour permettre à la future INDH de protéger et promouvoir les droits humains sans avoir à se limiter dans un budget aussi faible.

Le CSDH dans un communiqué de presse, salua le message du Conseil fédéral. En effet son directeur, Jörg Künzli s'exclamait de la sorte : « Une institution nationale des droits humains efficace nécessite sa propre identité légale, d'être indépendante de la Confédération, des cantons, mais également des universités. Le modèle de la Confédération remplit ces exigences »¹⁰³. Tout comme la Plateforme des ONG suisses, le CSDH considéra le futur soutien financier insuffisant.

⁹⁷ FF 2020 [493] p. 502.

⁹⁸ FF 2020 [493] p. 499.

⁹⁹ RS 193.9.

¹⁰⁰ FF 2020 [493] p. 499.

¹⁰¹ PLATEFORME DES ONG SUISSES, *Les droits humains*.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ CSDH, *communiqué de presse 2019*, p. 1.

4. ETAT DES LIEUX SUR L'ANNÉE 2021 - 2022

Après plusieurs années de négociations, de recherches et de batailles politiques, ce n'est que durant l'année 2021 – 2022 que le projet prend réellement forme. Nous allons dans cette partie, nous focaliser principalement sur le processus parlementaire et l'état des lieux du projet au mois de février 2022.

4.1 PHASE AU CONSEIL DES ÉTATS

4.1.1 COMMISSION POUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DU CONSEIL DES ÉTATS (CPE-E)

La CPE-E est chargée d'examiner le projet de loi du Conseil fédéral. Elle a ordonné à la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) de lui remettre un rapport qui traite, entre autres, de la compatibilité de la nouvelle INDH avec les compétences des cantons et montrer la manière dont cette organisation s'intégrerait dans le système politique suisse, dans le cas où elle jouerait un rôle de surveillance¹⁰⁴. La CPE-E ne se prononce pas directement sur le projet, il sera traité durant la session d'été (entre le 31 mai et le 18 juin 2021). La Plateforme des ONG suisses s'est également manifestée au sujet du rapport par le biais d'une fiche informative. Selon elle, la compétence de l'institution tel que définie dans le projet de loi ne pose aucun problème avec les compétences cantonales actuelles dans le domaine¹⁰⁵.

Durant le mois de mars 2021, la CIP-E est parvenue à la conclusion que l'institution ne devait pas assumer de tâches de surveillance. En effet, il ne faut pas étendre autant le champ de compétence de l'institution. Ceci principalement pour sauvegarder les compétences actuelles des cantons dans la matière¹⁰⁶.

Finalement par 7 voix contre 2 et 4 abstentions, la CPE-E entre en matière sur le projet. Elle le comble sur différents points avant de l'adopter au vote sur l'ensemble, par 9 voix contre 1 et 2 abstentions¹⁰⁷. La CPE-E partage le même avis que la CIP-E et considère que le projet de loi n'empiète pas sur les compétences cantonales puisque la nouvelle INDH n'a aucune compétence de surveillance. L'objet va être ainsi traité au niveau du Conseil des États.

4.1.2 DÉLIBÉRATION

Au Conseil des États, les avis divergeaient. En effet, pour le conseiller genevois SOMMARUGA, la création d'une INDH est importante. Pour appuyer ses propos, il avança notamment le rôle fondamental qu'une institution de ce type aurait joué dans la crise sanitaire (COVID-19). Par exemple, une INDH aurait pu communiquer correctement les droits fondamentaux touchés ou non par les diverses mesures de protection prises au niveau du gouvernement. D'un autre côté, celui-ci n'hésita pas à mentionner le financement insuffisant apporté à l'institution. Selon lui, il faudrait privilégier à terme un financement plus important en fonction de l'apport et du fonctionnement institutionnel qu'une INDH apportera au sein de la société¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Communiqué de presse (CPE-E) 19.073 « Mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme » du 12 janvier 2021.

¹⁰⁵ PLATEFORME DES ONG SUISSES, *INDH*, n°1.

¹⁰⁶ Communiqué de presse (CIP-E) 19.073 « Non à l'ajout d'une fonction de surveillance pour la nouvelle INDH » du 30 mars 2021.

¹⁰⁷ Communiqué de presse (CPE-E) 19.073 « Institution nationale des droits humains » du 16 avril 2021.

¹⁰⁸ SOMMARUGA, BO 2021 E 515.

De plus, les tâches de l'INDH sont prévues à son art. 10b AP : il s'agit principalement de fournir des informations, de mener des recherches, de conseiller l'administration et la société civile sur les droits humains. SOMMARUGA demanda de pouvoir insérer l'adverbe « notamment » afin de permettre à l'INDH « d'embrasser les activités auxquelles personne aujourd'hui ne pense mais qui s'avèreraient à l'avenir incontournables pour le bon fonctionnement de nos institutions »¹⁰⁹.

Ce point fut contesté par le conseiller aux États neuchâtelois BAUER. En effet selon lui, cette modification apporterait à l'institution un champ d'activité trop large et ne permettrait plus à l'État d'avoir le contrôle sur cette dernière. Pour cette raison, il demanda de rejeter la proposition faite par SOMMARUGA¹¹⁰.

Finalement, la Chambre haute approuva la proposition du Conseil fédéral par 34 voix contre 7 et 2 abstentions. La Plateforme des ONG suisses salua cette décision avec tout de même une suggestion faite pour la prochaine phase parlementaire : « Le Conseil national doit veiller à ce qu'un catalogue non exhaustif des tâches soit inscrit dans la loi. Un mandat étendu pour la future INDH sera décisif pour obtenir le statut «A» selon les Principes de Paris, qui définissent les exigences internationales quant au fonctionnement des INDH. L'indépendance nécessaire de l'institution passe également par un modèle de financement durable »¹¹¹.

4.2 PHASES AU CONSEIL NATIONAL

4.1.1 COMMISSION POUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DU CONSEIL NATIONAL (CPE-N)

La commission pour la politique extérieure du Conseil national décida d'entrer en matière sur le projet de loi du Conseil fédéral par 19 voix contre 5. A l'opposé du Conseil des États, ses membres conclurent par 14 voix contre 10 de ne pas insérer une liste exhaustive des tâches qui incomberont à l'institution nationale. Lors du vote sur l'ensemble, la commission adhéra au projet par 19 voix contre 5¹¹².

4.1.2 DÉLIBÉRATION

Après l'entrée en matière de la CPE-N, c'est au tour du Conseil national de délibérer sur la création d'une INDH en Suisse. A nouveau, les avis divergent selon les différents partis politiques. Par exemple, la conseillère CROTTAZ insista sur la dénomination même de l'institution. En effet, selon elle, le texte français devrait mentionner « institution nationale des droits humains » et pas seulement « institution des droits de l'homme ». Il va de soi que l'institution regroupe autant les droits de l'homme que de la femme. A côté de cette modification formelle, CROTTAZ insista sur l'insertion de l'adverbe « notamment » à l'art. 10b AP car selon elle, on peut facilement imaginer qu'à l'avenir des éléments complémentaires puissent venir s'ajouter aux tâches prédéfinies de l'art. 10b AP. De plus, il est difficile de prévoir toutes les éventualités et développements futurs qu'une INDH aura à traiter. C'est ainsi qu'une petite marge de manœuvre devrait être laissée avec l'introduction de l'adverbe « notamment »¹¹³. La conseillère BADERTSCHER rejoint également ce point en argumentant que cela permettra d'étendre la liste des tâches de l'INDH dans la loi. Elle pourra ainsi intégrer des exigences

¹⁰⁹ BAUER, BO 2021 E 515.

¹¹⁰ BAUER, BO 2021 E 517.

¹¹¹ PLATEFORME DES ONG SUISSES, *ONG*.

¹¹² Communiqué de presse (CPE-N) 19.073 « Clarification des questions institutionnelles et implication du parlement » du 25 juin 2021.

¹¹³ CROTTAZ, BO 2021 N 1575.

supplémentaires dans le domaine des droits de l'homme, qui ne sont pas encore prévisibles aujourd'hui. De plus, cela lui permettra d'être plus indépendante afin de bénéficier du statut A au niveau international¹¹⁴.

Pour le conseiller fédéral CASSIS, il est important de souligner la différence fondamentale qu'il y a entre les termes utilisés pendant les débats. Plus précisément, les Principes de Paris ne doivent pas être confondus avec les principes des droits humains. Les premiers servent de lignes directrices à la création d'une INDH alors que les deuxièmes sont établis dans la constitution fédérale ou dans diverses conventions internationales, ainsi que textes législatifs¹¹⁵.

En ce qui concerne son financement, BADERTSCHER rappelle que le million de francs prévu est insuffisant. En effet, cela ne permet pas à l'INDH de mettre en œuvre son mandat. En particulier, le financement ne doit pas être compensé à l'interne et au détriment du budget de la division Paix et droits de l'homme du DFAE. Cette division remplit déjà des tâches extrêmement importantes pour la promotion de la paix et la résolution des conflits dans le monde entier, comme par exemple au Cameroun. Ainsi, la conseillère nationale propose que le financement doive également se faire par d'autres départements tel que le DFI ou le DEFR, et pas seulement par le DFAE¹¹⁶.

FRIEDL, pour l'art. 10a, par. 2 AP, mentionne qu'il s'agit de savoir s'il faut prévoir un plafond de dépenses ou si un crédit peut être accordé chaque année. Elle rappelle également que la commission est clairement d'avis qu'il faut prévoir un plafond de dépenses. Sinon, l'INDH passerait beaucoup de temps à déposer chaque année une demande de financement pour l'exécution de ses tâches¹¹⁷.

Finalement, après le Conseil des États, c'est au tour du Conseil national d'adopter le projet de loi par 136 voix contre 52. La Plateforme des ONG suisses s'est félicitée de cette décision mais déplore néanmoins que le Conseil national n'ait pas soutenu la formulation de la CPE-N, qui cherchait principalement à obtenir un catalogue de tâches illimité pour l'INDH, ainsi qu'une base financière suffisante¹¹⁸.

4.3 FIN DU PROCESSUS LÉGISLATIF

Après 21 ans de débats, de bouleversements et d'émotions fortes, c'est au 1^{er} octobre 2021 que la Suisse accepta la création d'une institution des droits humains. En effet, le Parlement adopta en votation finale par 142 voix contre 54 (Conseil national)¹¹⁹ et 38 contre 5 voix (Conseil des États)¹²⁰ la modification de la « *Loi fédérale sur les mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme* ».

Comme tout texte législatif, celui-ci est soumis à un délai référendaire s'étendant jusqu'au 20 janvier 2022¹²¹. A l'heure actuelle, selon la Chancellerie fédérale et les objets soumis au référendum facultatif, nous pouvons constater que le référendum n'a pas été requis par la population. En regardant l'évolution du projet et les nombreuses difficultés rencontrées durant son élaboration, nous pouvons

¹¹⁴ BADERTSCHER, BO 2021 N 1576.

¹¹⁵ CASSIS, BO 2021 N 1576.

¹¹⁶ BADERTSCHER, BO 2021 N 1575.

¹¹⁷ FRIEDL, BO 2021 N 1576.

¹¹⁸ PLATEFORME DES ONG SUISSES, *Organisations*.

¹¹⁹ Résultat du vote final du Conseil national concernant la modification de la Loi fédérale sur les mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, BO 2021 N 2138.

¹²⁰ Résultat du vote final du Conseil des États concernant la modification de la Loi fédérale sur les mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, BO 2021 E 1086.

¹²¹ Modification de la Loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, (FF 2021 [2325] p. 5).

admettre une certaine prise de conscience de la part du peuple afin de ne pas contrebalancer négativement les vingt dernières années de travail effectuées.

Sans référendum, l'entrée en vigueur de la modification sera fixée par le Conseil fédéral¹²².

5. CONCLUSION

Ce travail aura permis de comprendre le fonctionnement général d'une INDH au sein d'un pays. L'analyse des Principes de Paris nous a orienté dans les conditions internationales à respecter au moment de la création d'une INDH. Les origines du projet suisse nous ont fait comprendre la complexité du sujet dans un pays pourtant démocratique qu'est la Suisse. L'étude des différentes étapes parlementaires a montré les divergences qu'il y avait au sein des partis politiques quant à la création d'une INDH. L'approche juridique à proprement parler a éclairci les futurs points à améliorer, à savoir le financement et le champ de compétence de l'INDH. De plus, nous avons pu constater le rôle primordial que jouent les droits humains sur la scène internationale avec des organisations comme la Plateforme des ONG suisses ou Amnesty international qui surveillent, protègent et mettent en œuvre les droits humains.

Finalement, nous retenons de ce travail qu'une bonne démocratie comme la Suisse peut être mise à mal quand les organes exécutifs et législatifs doivent trouver un consensus à la réalisation d'obligations internationales.

¹²² FF 2021 [2325] p. 5.