



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Séminaire sur la mise en œuvre des recommandations adressées à la Suisse dans le cadre de l'« Examen Périodique Universel » (EPU) du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

24 janvier 2012, UniS, Berne.

La Suisse se voit souvent comme la gardienne des droits humains. Il reste cependant, même chez nous, de nombreuses choses à faire en termes de droits humains. Cet état de fait est devenu particulièrement évident lors d'un séminaire tenu à l'université de Berne par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) le 24 janvier 2012. Plus de 200 personnes intéressées issues de l'administration, d'organisations non-gouvernementales, d'administrations des villes et communes ainsi que de commissions nationales y ont participé.

La situation de départ pour le séminaire a été déterminée par le fait que, conformément à un système de tournus, la Suisse doit se soumettre, cet automne pour la deuxième fois, à un contrôle dans le cadre du Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies. Cet « Examen périodique universel » (EPU) est requis pour tous les 193 Etats-membres de l'ONU. L'universalité de l'examen présente l'avantage qu'il est devenu possible, aujourd'hui, d'aborder la situation des droits humains de pays qui auparavant parvenaient à contourner un examen de leur situation. Au centre de la procédure se trouve le dialogue interactif entre l'Etat soumis à l'examen et tous les pays qui souhaitent y participer. Ces derniers ont la possibilité d'adresser des recommandations pour des mesures concrètes. L'Etat mis en examen est libre d'accepter ou de refuser les recommandations reçues. L'acceptation des recommandations signifie pour l'Etat concerné qu'il s'engage à mettre en œuvre des mesures concrètes pour l'amélioration de la situation des droits humains dans le domaine en question.

Dans le cadre de cet examen mené sous les auspices du Conseil des droits de l'homme, la Suisse a été confrontée à 31 recommandations adressées par des pays tels que le Canada et l'Allemagne (concernant la création d'une institution nationale des droits humains indépendante), la Slovénie (concernant, entre autres, le renvoi de victimes de violence domestique), le Nigéria (concernant les actes de violence à relent xénophobes de la part des forces de l'ordre contre des étrangers), mais également par l'Iran (concernant la lutte contre l'exploitation sexuelle et la traite des femmes), Cuba (accroissement de l'aide aux pays en voie de développement) ainsi que d'autres Etats. La Suisse a rejeté plusieurs de ces recommandations telle que celle, par exemple, formulée par les Pays-Bas qui proposait l'adoption d'une loi suisse interdisant toute forme de discrimination dans le domaine privé (emploi,



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

marché immobilier, etc.). Elle a, en revanche, accepté 23 recommandations; parmi lesquelles celle d'empêcher les exactions policières motivées par la xénophobie. Le mécanisme de l'EPU présente l'avantage pour l'Etat examiné de lui révéler les problèmes principaux que les autres Etats observent. Dans le cas de la Suisse, près de la moitié des recommandations reçues concernent soit le domaine de la discrimination soit de la migration. Il a notamment été exigé de la Suisse qu'elle examine sa législation sur les réfugiés en vigueur actuellement afin de savoir si celle-ci correspond aux standards internationaux en matière de droits humains ou de renforcer les mesures pour la promotion de l'égalité des chances pour tous sur le marché du travail.

Un rapport rédigé par le CSDH sur mandat du Département des affaires étrangères (DFAE) a servi de base de discussion au séminaire. L'ensemble des dites « recommandations » adressées à et acceptées par la Suisse ainsi que les mesures y relatives qui doivent encore être prises se trouvent listées et recensées dans ce rapport.

La Suisse a su répondre à certaines des exigences formulées: On peut citer notamment sa souscription au protocole facultatif se rapportant à la Convention de l'ONU contre la torture. D'autre part, il existe aujourd'hui une possibilité de recours judiciaire dans la procédure de naturalisation (le manque d'une telle possibilité avait été relevé par le Canada). Face à de nombreuses exigences la Suisse a entrepris les premiers pas vers une amélioration sans pour autant avoir pu matérialiser entièrement, pour l'heure, les recommandations. Dans le cas d'autres recommandations encore la Suisse aura du mal à prouver l'existence de véritables progrès: Peu de mesures concrètes ont été mises en œuvre, par exemple, dans le domaine de la prévention d'actes de violence de la part des forces de l'ordre à l'encontre de personnes étrangères.

Une des questions centrales discutées durant le séminaire a été celle de savoir qui est responsable de la mise en pratique des recommandations qui avaient été acceptées. Bien que le DFAE coordonne les mesures, il se trouve souvent loin des réalités de la politique intérieure; les offices fédéraux ne sont parfois pas en charge; quant aux cantons et aux communes, ils se sentent souvent mal informés. L'importance centrale d'une instance de coordination est devenue clairement visible lors du séminaire. Certain/es participant/es ont ainsi reconnu la plus-value d'une institution des droits humains indépendante - tel que de nombreux pays l'ont déjà mis en place - tandis que d'autres ont souligné le rôle de l'Etat comme acteur principal pour la mise en œuvre des recommandations.



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Après avoir souhaité la bienvenue à toutes les participantes et tous les participants du séminaire, le modérateur **Christoph Keller** a présenté [le programme](#) de l'évènement avant de procéder à une rapide introduction aux éléments essentiels du mécanisme d'EPU. À savoir que L'EPU constitue :

- Un système d'examen des Etats par les Etats dans le cadre du Conseil des droits de l'homme de l'ONU ;
- Un système dans lequel un Etat a le droit d'accepter ou de refuser les recommandations qui lui sont adressées par les autres pays; la mise en œuvre des recommandations acceptées sera évaluée;
- Il s'agit d'un processus politique qui a pour but de promouvoir le dialogue multilatéral en matière de droits humains;
- La Suisse s'est soumise à l'examen en mai 2008; en automne 2012, elle devra s'y soumettre pour la deuxième fois.

1. Le mécanisme d'EPU d'un point de vue international et national

Dans son [discours d'introduction](#), l'ambassadeur **Claude Wild**, chef de la Division Sécurité humaine du DFAE, a mis en avant l'importance des droits humains et ce particulièrement cette année. Il s'est référé aux mouvements dans les pays arabes qui ont redonné, durant le dit Printemps arabe, une nouvelle signification aux droits humains. Pour la Suisse aussi, a précisé Claude Wild, les droits humains se trouvent au centre de l'action étatique. Ce non seulement au niveau de la Confédération mais également au niveau des cantons et des communes qui sont co-responsables.

Claude Wild a loué l'importance de l'EPU pour les Etats impliqués et a souligné le fait que les autres pays ont été eux-mêmes examinés à l'aide d'une procédure identique, transparente et ouverte. Jusqu'ici, l'ensemble des membres de l'ONU se sont soumis au procédé. Il a affirmé que selon le DFAE, l'EPU est une grande réussite et que son caractère participatif et inclusif est un des facteurs de son succès. Claude Wild a par ailleurs mis en avant l'importance de la société civile dans l'Examen Périodique Universel.

Le rapport rédigé par le CSDH sur mandat du DFAE remplit une fonction double: d'une part, il sert de base pour la rédaction du rapport étatique; d'autre part, il a aidé à valoriser le fondement participatif du mécanisme d'EPU. Ce séminaire - par l'opportunité de dialogue qu'il offre pour tous les participants - rend visible le fait que les droits humains ne constituent pas simplement une mission étatique verticale dans laquelle la Confédération, les cantons et les communes cherchent une solution de manière commune. Mais que les droits humains constituent également une tâche horizontale pour laquelle tous les partis concernés doivent collaborer au même titre.

Pour conclure, Claude Wild a rappelé que les préparations pour le second examen avaient commencé et se plaçaient à nouveau sous la responsabilité du DFAE. Le



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHHR)

DFAE mettra en place un groupe de travail spécifique qui, comme lors du premier EPU, se chargera d'organiser une large consultation.

Dans son discours, **Eric Tistounet**, secrétaire du Conseil des droits de l'homme de l'ONU et collaborateur de l'ONU au service des droits humains depuis de nombreuses années, a explicité la signification de la procédure d'EPU pour la promotion des droits humains. Dans une rétrospective historique, il a exposé l'importance de cet outil pour l'ancrage de l'idée des droits humains dans tous les pays sans adopter un ton moralisateur. Un ancrage, cependant, qui ne se passe pas toujours sans accroc, mécompréhensions ou parfois difficultés importantes, expliquait Eric Tistounet avec un clin d'œil. L'EPU reste néanmoins la meilleure procédure pour faire avancer l'ancrage global des droits humains sur une base participative et ouverte.

2. Présentation de l'étude menée par le CSDH sur le suivi du mécanisme d'EPU

Le directeur du CSDH, **Walter Kälin**, a détaillé dans son discours quel rôle a endossé le CSDH dans l'élaboration du rapport ici présent. Le rapport du CSDH, a expliqué Walter Kälin, s'est limité aux recommandations que la Suisse avait acceptées lors de son premier examen et a traité les questions dans une perspective d'observateur indépendant. Dans un premier temps, Walter Kälin a exposé les domaines les plus importants dans lesquels la Suisse avait accepté des recommandations avant de présenter, dans un deuxième temps, les principaux résultats obtenus.

Parmi les 23 recommandations acceptées par la Suisse, cinq ne présentent pas de besoin de d'action, a expliqué Walter Kälin (protocole facultatif contre la torture, possibilité de recours judiciaire dans la procédure de naturalisation, ratification du protocole facultatif sur le CEDAW, mise en place du CSDH, accroissement de l'aide aux pays en voie de développement). Dans d'autres domaines, une mise en œuvre partielle a été entreprise.

D'autres recommandations sont sujettes à interprétation (notamment celle sur le renforcement du pouvoir d'action de la Commission fédérale pour les questions féminines) ou relativement faciles à mettre en œuvre (par exemple la recommandation sur l'emploi d'un langage non-sexiste). Parallèlement, il existe des recommandations qui exigent des mesures à long terme. C'est notamment le cas de la lutte contre le racisme.

Globalement, Walter Kälin a démontré que la question de l'évaluation de la qualité de la mise en œuvre est complexe et variable. Il a rendu visible également le fait que plusieurs acteurs étatiques sont impliqués dans la mise en œuvre. Ceci ne facilite pas l'application des mesures ciblées mais ne défait pas la Suisse de l'obligation de fournir des efforts évidents et des améliorations tangibles. Car, a rappelé Walter



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHHR)

Kälin, le prochain examen est imminent et il ne reste que peu de temps jusqu'en automne 2012.

3. La signification pratique du mécanisme d'EPU

Le débat suivant a donné l'opportunité à différents acteurs étatiques et non-étatiques de mettre en avant la signification d'EPU depuis leurs points de vue. Les participants à la discussion ont principalement axé leurs remarques sur les questions institutionnelles. Autrement dit, sur le rôle respectif de chaque acteur dans la mise en œuvre de chacune des recommandations ainsi que face aux droits humains en général. **Sandra Maissen**, secrétaire générale de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), a commencé par expliquer dans son [discours](#) introductif les tâches de la CdC. Cela lui a permis de mettre en avant, dans un deuxième temps, l'importance d'impliquer les cantons – conformément à la Constitution fédérale - dans la conception des mesures de politique extérieure lorsque cela touche à leurs compétences. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les questions de droits humains, a insisté Sandra Maissen.

Il est regrettable, a-t-elle affirmé par ailleurs, que les cantons ne soient pas - ou seulement insuffisamment - consultés dans le mécanisme d'EPU. Il est impératif que pour l'EPU à venir les cantons soient consultés afin qu'ils puissent faire entendre leur voix dans cette importante procédure.

Sybille Oetliker, représentante de l'Union des villes suisses, a rappelé dans son [discours d'introduction](#) que les villes fournissent, elles aussi, un travail essentiel dans le domaine des droits humains. Ce particulièrement dans les domaines de la migration, de l'égalité des chances entre femmes et hommes, de la lutte contre le racisme et l'intégration de sans-papiers sur le marché du travail. Dans ce domaine, les villes, et notamment la ville de Berne, se sont fixées des objectifs fermes qui concernent toutes des questions centrales de la protection des droits humains.

C'est la raison pour laquelle, insistait Sybille Oetliker, que les villes doivent être impliquées dans le développement des droits humains et plus particulièrement dans l'EPU.

[L'allocution](#) de **Doris Angst**, directrice administrative de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) a été dans le même sens. Elle a mentionné notamment le rôle et l'importance de la CFR en tant que commission extraparlamentaire et permanente pour la surveillance et la lutte contre le racisme. Ceci lui a permis de mettre en avant le fait que la CFR accorde, elle aussi, une importance particulière à l'EPU. Doris Angst a posé la question de savoir où la Suisse pouvait ancrer de manière privilégiée les droits humains et a fait référence, entre autres, à la Conférence



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

tripartite sur les agglomérations. De plus, Doris Angst a rendu le public attentif au fait qu'il manque aujourd'hui toujours, en Suisse, une protection effective contre la discrimination qui se baserait sur une législation d'anti-discrimination englobante. Elle a exprimé son espoir que la procédure EPU saura aider à pallier à ce manque.

Dans son [discours](#), **Alex Sutter**, directeur administratif de Humanrights.ch/MERS et représentant de la coalition des ONGs dans le mécanisme d'EPU, a lui aussi attiré l'attention sur les déficits institutionnels dans l'examen en cours. Le suivi des recommandations issues de l'EPU est resté bloqué à de l'analyse et n'a donné lieu ni à une réponse stratégique ni à une exécution coordonnée, selon Alex Sutter. Cet état de fait repose sur un déficit institutionnel au niveau de la Confédération et des cantons. Il s'agit de rectifier ce manquement institutionnel pour le prochain EPU. Il serait souhaitable de mettre en place une « plateforme institutionnelle » qui puisse rassembler, coordonner et évaluer toutes les contributions.

Alex Sutter a lancé un appel général à une transparence maximale pour la procédure de l'examen. Il est crucial que la société civile puisse accéder aux informations importantes, a-t-il affirmé. C'est pourquoi des événements publics tels que ce séminaire ne devraient pas être couplés avec des réunions closes.

Dans son [discours d'introduction](#), **Lis Dhundale**, gestionnaire de projet à l'Institut danois pour les droits de l'homme, a énoncé la manière dont la procédure EPU est structurée au Danemark. Elle a exposé le rôle effectif que joue son institut dans l'élaboration et l'exécution d'un plan d'action national pour les droits humains. Elle a souligné le fait qu'au Danemark l'EPU fait partie intégrante du plan national. Lis Dhundale a également détaillé le rôle majeur qu'occupe l'institut dans le monitoring de la situation générale des droits humains au Danemark ainsi que le fait que l'institut occupe un rôle important de partenaire pour le gouvernement dans le développement des droits humains.

Dans ce processus, le mécanisme EPU est un instrument de planification et de contrôle majeur et central, a affirmé Lis Dhundale.

Finalement, **Daniel Frank**, chef de la Division Droits de l'homme, Direction du droit international public du DFAE, a explicité dans [son discours](#) le rôle que la DFAE a occupé et occupera dans l'examen futur. Il a mis en évidence la nécessité - pour la bonne réussite l'examen - que chaque acteur étatique et non-étatique considère les questions de droits humains comme étant une préoccupation individuelle dans le sens de quelque chose qui leur appartient et qui est leur. Les droits humains concernent tous les niveaux, tous les acteurs et c'est la raison pour laquelle il est important de faire du « mainstreaming » autour de l'idée de droits humains.



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHHR)

L'EPU est également le lieu permettant d'élargir la portée de la réflexion sur les droits humains; la mise en œuvre des recommandations, quant à elle, est une tâche globale que tous les acteurs aussi bien étatiques que non-étatiques doivent reconnaître.

Lors de la discussion qui a suivi sous la direction de **Christophe Keller** un certain nombre de déficits intra-étatiques dans la procédure EPU en Suisse ont été rendu visibles. De manière générale, un manque d'information et une communication trop tardive sur l'examen en soi - mais également sur ses objectifs - ont été déplorés. Le présent rapport du CSDH a été considéré par tous les participants du débat comme important et servant à l'avancement de la discussion ainsi qu'à sa transparence. Cependant, il a également été relevé que l'on était déjà plutôt en retard et que l'on manquait de temps pour véritablement approfondir les discussions.

Beaucoup ont accueilli l'idée de suivre le modèle danois et de mettre en place une instance nationale chargée de la coordination de la future procédure EPU.

4. Ateliers sur les recommandations

Au cours de l'après-midi, des discussions sur les recommandations ainsi que sur leur analyse dans l'étude menée par le CSDH ont été tenues dans le cadre quatre ateliers.

L'atelier 1 sur les questions de police, de justice, de la politique de l'enfance et de la jeunesse a été mené à double. [L'atelier 1a](#) s'est principalement penché sur les recommandations concernant l'état du régime pénal pour les jeunes. Selon les rapporteurs, dans [l'atelier 1b](#) il a été question essentiellement de la recommandation 56.5 sur l'empêchement de violences policières motivées par du racisme à l'encontre de personnes étrangères. Il a été évoqué qu'il subsistait un manque de clarté sur la manière dont les cantons ont été impliqués jusqu'ici dans l'EPU.

L'atelier 2 s'est consacré à la [politique de genre et à la migration](#). C'est principalement autour de la question du renvoi de victimes de violences sexuelles et de la traite d'êtres humains que se sont déroulé les discussions. Les représentantes et représentants d'ONGs et des organes de médiation ont dénoncé une perspective trop formaliste et ont attiré l'attention sur les possibilités limitées des requérants. La réduction d'obstacles doit être garanti afin que les victimes puissent faire valoir leur droit et pouvoir soumettre des demandes valables.

L'atelier 3 a abordé les questions de migration et de discrimination. Dans ce [groupe de travail](#), la discrimination des migrantes de manière générale et leur discrimination



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

sur le marché du travail ont été discutées plus spécifiquement. Il a été mis en évidence que dans le domaine de la lutte contre le racisme et dans la lutte contre la xénophobie plus largement il existait un besoin de concrétisation. En regard de la perspective à long terme qu'implique la tâche, il serait judicieux de réfléchir dès à présent aux objectifs concrets et aux étapes intermédiaires qui doivent être visés dans le troisième cycle de l'EPU.

L'atelier 4 s'est consacré aux [questions institutionnelles](#). Il a notamment été discuté si la Suisse devait constituer une institution nationale des droits humains indépendante selon les Principes de Paris. Des discussions est surgi la nécessité pour la Suisse de pouvoir disposer de plus de temps et de pouvoir cumuler à son rythme ses premières expériences avec le projet pilote CSDH. L'espoir réside dès lors dans la qualité du travail du CSDH et dans sa capacité à convaincre les différents acteurs concernés de la plus-value d'une institution nationale pour les droits humains.

Lors de la **séance plénière** qui a suivi, les résultats des ateliers ont rapidement été présentés et discutés.

5. Conclusion

Dans son discours de conclusion, **Martin Michelet**, chef de la section des droits de l'homme de la Division politique IV du DFAE, a remercié les participants du séminaire pour les résultats et les discussions survenues. En tant que modérateur, Christophe Keller a mis en avant la nécessité d'une confrontation permanente avec la question des droits humains. En se référant à une citation de Walter Kälin, il a affirmé que les droits humains ne sont effectivement pas une « donnée » mais constituent une « tâche ». En ce sens, il est non seulement nécessaire de travailler au développement des droits humains, mais il est également primordial de considérer les droits humains comme quelque chose qui n'est pas donné d'emblée mais qu'il faut acquérir. Il s'agit d'une idée et d'une pratique autour de laquelle il faut lutter et parfois se battre.

Finalement, le professeur Walter Kälin a adressé ses remerciements à toutes les personnes présentes pour les discussions engagées et ouvertes qui ont émergées. Il a souligné le fait que ce séminaire a su apporter des éléments importants pour la future procédure d'EPU et a rappelé une fois de plus la disponibilité du CSDH à jouer un rôle de soutien dans l'examen en cours ainsi que dans l'examen à venir.