

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)



Bilan 2022



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)

Table des matières

Un bilan des onze années d'activités du CSDH	p.3
---	-----

Secrétariat général

Le CSDH : une structure lourde de conséquences	p.4
---	-----

Domaine thématique Migration

Migration : identification des lacunes et des enjeux	p.8
---	-----

Domaine thématique Police et justice

Police, justice et droits humains : un rapport complexe	p.12
--	------

Domaine thématique Politique genre

Politique de genre et droits humains en Suisse	p.16
---	------

Domaine thématique Politique de l'enfance et de la jeunesse

Droit de participation des enfants et des jeunes : un principe aux multiples exceptions	p.21
--	------

Domaine thématique Questions institutionnelles

Droits humains, démocratie et fédéralisme : un équilibre subtil à trouver	p.25
--	------

Domaine thématique Droits humains et économie

Droits humains et économie : une amorce de solution	p.29
--	------

Un bilan des onze années d'activités du CSDH

Après onze ans d'existence, le CSDH cessera ses activités fin 2022. Quels étaient les objectifs du projet pilote et comment s'est-il développé ? Quels étaient les points forts et les points faibles de sa structure organisationnelle ? Mais aussi, dans quels domaines le CSDH a-t-il pu initier des avancées concrètes et dans lesquels non ? C'est à ces questions et à d'autres encore qu'est consacré le bilan d'activité.

Objectif et mandat du CSDH

Le CSDH a été créé en 2011 en tant que projet pilote. Il devait soutenir les autorités, les ONG et les entreprises dans la mise en œuvre des droits humains et acquérir de l'expérience en vue de la création d'une Institution nationale des droits humains. Le CSDH a commencé par établir un état des lieux complet de la situation des droits humains en Suisse dans ses six Domaines thématiques : Migration, Police et justice, Politique genre, Politique de l'enfance et de la jeunesse, Questions institutionnelles et Droits humains et économie. Jusqu'à fin 2022, plus de 200 projets sont venus s'y ajouter sous forme, entre autres, d'études, de colloques, de formations continues et de banques de données.

Un bilan global mitigé

Dans la présente rétrospective, le CSDH résume, pour les six Domaines thématiques ainsi que du point de vue du Secrétariat général, les développements survenus durant sa période d'activité. Le bilan indique que des progrès ont pu être réalisés, mais que de manière ponctuelle dans certains domaines. Dans d'autres, aucun progrès n'a été accompli. À cet égard, sa structure décentralisée en réseau universitaire et son mode de travail basé sur des mandats individuels ont également limité l'impact du CSDH. Le bilan global est mitigé et il reste beaucoup à faire pour renforcer durablement les droits humains en Suisse.

Le CSDH : une structure lourde de conséquences

Le CSDH a fonctionné pendant onze ans sous forme de réseau universitaire, une structure qui présente quelques avantages, mais aussi de nombreux inconvénients. Ses points faibles se sont particulièrement manifestés à compter de la prolongation du mandat, en 2016. À ce moment-là, il aurait été possible de doter le centre d'une structure plus fonctionnelle, mais il n'en a rien été.

Un modèle conçu pour un démarrage rapide

Le CSDH a été mis sur pied sous la forme d'un réseau comprenant des professeur·e·s ordinaires de plusieurs universités et leurs collaborateurs·trices, un Secrétariat général à Berne ainsi que, jusqu'en 2015, humanrights.ch pour la communication. Ce type de structure a permis de disposer rapidement de l'expertise et du personnel nécessaires et donc d'éviter de longues procédures d'embauche. Il était en outre d'autant plus souple qu'il offrait la possibilité de faire ponctuellement appel à des membres du personnel universitaire engagé·e·s pour d'autres tâches. L'essentiel, pour ce projet qui ne devait initialement durer que cinq ans, était de rendre le CSDH rapidement opérationnel : il s'agissait d'engranger de l'expérience pour pouvoir juger de la nécessité et de l'utilité d'une future INDH.

Un réseau et pas un centre : le talon d'Achille du CSDH

Malgré cet avantage de taille, la structure en réseau a rapidement montré ses limites. Avec une équipe répartie sur différents sites, travaillant à des faibles taux d'activité et engagée auprès des universités membres du réseau, et non pas de manière centrale par le CSDH, le travail de coordination pour mener à terme les projets communs s'est révélé très lourd. Le fait que le CSDH ne représentait pour la plupart des collaborateurs·trices qu'une charge de travail parmi de nombreuses autres a aussi de plus en plus pesé sur son fonctionnement, et explique qu'il ait généré moins de projets transversaux et intersites que ce à quoi on aurait pu s'attendre pour une telle initiative. La structure en réseau n'a cessé de poser un défi en termes de communication également, tant il a été difficile de faire comprendre à l'extérieur la répartition des compétences entre le Secrétariat général et les Domaines thématiques. Si le CSDH a malgré tout été très productif, c'est grâce aux initiatives prises par ses divers Domaines thématiques, qui ont lancé de nombreux projets. Il a ainsi réalisé bien plus de 200 activités sous diverses formes (études, expertises, brochures, formations continues et colloques, notamment).

Un contrat de prestations qui limitait l'autonomie

Le CSDH devait s'en tenir, pour ses activités et prestations, à un mandat de prestations annuel, ce qui constitue une différence fondamentale par rapport à une INDH, qui décide elle-même que faire, et avec quelles priorités. Limité par ce mandat, il n'a guère pu se démarquer dans le secteur des droits humains. Il a en effet rarement pu jouer le rôle qui aurait dû lui revenir, celui d'un acteur reconnu dans son domaine, car il lui fallait, pour participer aux débats et aux réflexions sur un sujet, avoir été spécifiquement mandaté pour le faire.

Le statut de centre de prestations financé par la Confédération a créé un autre problème : on a maintes fois pris le CSDH pour un service externalisé de l'Administration fédérale. Les offices fédéraux en particulier ont cru comprendre qu'ils pouvaient déléguer certaines de leurs tâches au CSDH, ou que ce dernier devait, dans ses publications, refléter l'avis de l'administration. Il nous a souvent fallu expliquer notre mission.

Au début surtout, en raison de son mandat, le CSDH s'est retrouvé morcelé en un grand nombre de prestations et de thèmes passablement hétéroclites. Il a été confronté aux nombreuses attentes de mandants tout aussi nombreux. Avec les multiples projets et interlocuteurs·trices, il a eu de la peine à maîtriser ses ressources et son calendrier. La situation s'est améliorée lorsque, à l'occasion de la prolongation du projet, en 2016, la Confédération lui a octroyé une plus grande marge de manœuvre quant aux sujets à traiter, ce qui lui a permis de se concentrer sur quatre axes de recherche principaux.

Le CSDH est toutefois resté lié à des projets définis dans son mandat de prestations annuel, après 2016 également. Ce fait, combiné à ses ressources limitées et à son orientation académique, l'a mis dans l'impossibilité de se positionner sur des problématiques du moment. Et il a toujours été difficile d'expliquer aux médias, aux groupes d'intérêt comme aux victimes de violations des droits humains pourquoi le CSDH n'intervenait pas dans les débats en cours.

L'indépendance académique, facteur d'acceptation

Deux facteurs – l'indépendance en termes de contenu et le mode de travail académique – ont joué un rôle essentiel pour l'acceptation des travaux, permettant au CSDH d'être reconnu comme organisme spécialisé indépendant par certains milieux professionnels. Ses travaux ont en effet été considérés comme fouillés, sérieux et complets.

Le projet pilote a été bien reçu en dehors des milieux de spécialistes également, ce qui pourrait toutefois en partie s'expliquer par son caractère inoffensif. Il a surtout débouché sur des états des lieux et des analyses que les mandants ont ensuite pu choisir de prendre en compte – ou pas. Les constats établis n'ont que rarement été accompagnés d'appels à prendre des mesures. Enfin, il reste

difficile de savoir quelles améliorations le CSDH a générées par ses activités. Comme il n'a souvent été mandaté que pour l'élaboration de fondements et réflexions, mais plus, ensuite, pour le suivi et l'évaluation des sujets étudiés, cette question reste ouverte. C'est d'autant plus regrettable qu'il aurait été important de le savoir pour la future INDH.

Un financement insuffisant de la part de la Confédération

Le financement annuel à hauteur d'un million de francs garanti par la Confédération était couplé à l'achat de prestations par cette dernière ; le CSDH a par ailleurs généré environ un demi-million de chiffre d'affaires par an en réalisant des mandats pour d'autres entités. Une grande partie du montant assuré par la Confédération était destinée au fonctionnement du secrétariat : d'une part, parce que ce dernier devait être d'une certaine taille étant donné l'important travail de coordination et de communication, et d'autre part, parce que le financement fédéral devait aussi couvrir presque tous les autres frais du secrétariat (par exemple pour l'organisation d'événements ou les publications). Seuls les locaux et le matériel informatique ont été mis à disposition par les universités. Les moyens financiers octroyés par la Confédération ne suffisaient pas à financer les activités que le CSDH était censé mener, comme la publication d'études. Les mandats étaient trop nombreux, et trop importants, pour cela.

Un subventionnement indirect considérable au fil du temps

Plus le temps passait, et plus ce modèle de répartition des frais, conçu pour une durée de cinq ans, devint un frein pour le CSDH. Le financement par la Confédération étant insuffisant, les universités ont de facto indirectement subventionné, et dans une proportion non négligeable, le fonctionnement du CSDH, sous la forme de prestations de la part de leurs professeur·e·s et autres collaborateurs·trices. Quant aux membres de la direction du CSDH, ils se sont nettement plus engagés dans le projet que ce qui avait été initialement prévu. Cette situation s'explique en partie par le fait que le personnel du centre était engagé par les universités : avec des contrats de travail à durée déterminée, il était impossible de planifier les activités à long terme ni de constituer un bagage de compétences spécialisées.

Pas de changement de structure en 2016 : une occasion manquée

On sait maintenant, avec le recul, que la structure du CSDH a dans une large mesure déterminé ses activités. Son architecture, pensée pour un bref projet pilote, s'est sur la durée révélée être de plus en plus inadaptée. Ces lacunes se sont rapidement manifestées ; elles ont été pointées du doigt en 2015 déjà, par le Directoire dans son rapport et avis, ainsi que par l'évaluation externe dont a fait l'objet le CSDH. Certains points faibles auraient pu être corrigés lors de la prolongation du projet pilote en 2016, mais cette occasion n'a pas été saisie, de crainte qu'une modification des bases contractuelles et des conditions-cadres

sape le soutien au projet. C'est finalement grâce à l'engagement extraordinaire de toutes et de tous que le CSDH est malgré tout parvenu avec succès à poursuivre ses activités sept ans de plus.

Migration : identification des lacunes et des enjeux

Dans le domaine de la migration, le CSDH a pu mettre en évidence des lacunes dans le dispositif juridique et dans la manière dont la Suisse s'acquitte de ses obligations internationales. Il s'est intéressé en particulier à la protection contre les discriminations, à la traite des êtres humains et à la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'asile.

La Suisse et ses obligations internationales : un état des lieux

En 2013, au moment de commencer ses activités, le CSDH s'est demandé dans quelle mesure la Suisse remplissait ses obligations internationales dans le domaine de la migration. Il a alors identifié certaines lacunes : la stratégie de la Confédération, à savoir durcir l'application du droit tout en intensifiant les mesures d'intégration, de prévention et de sensibilisation dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, ne satisfaisait pas pleinement aux exigences des organes conventionnels, selon lesquels la Suisse devrait prendre des mesures législatives en la matière. En ce qui concerne le droit des étrangers·ères, la législation ayant passablement été modifiée ces dernières années, le CSDH s'est avant tout penché sur la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, identifiant des problèmes principalement dans trois domaines : l'interdiction du mariage pour les personnes sans permis de séjour, le droit de séjour des victimes de violence domestique et la détention administrative en application du droit des étrangers. Dans le domaine de l'asile, il a surtout examiné la protection juridique des requérant·e·s d'asile et l'aide d'urgence. Les conclusions qu'il a tirées de son état des lieux l'ont conduit à faire de la protection contre les discriminations et du suivi de l'application du nouveau droit d'asile des axes de travail prioritaires pour les années suivantes.

Une protection lacunaire contre les discriminations

Le CSDH s'est penché sur la problématique des discriminations en général ainsi que, plus précisément, sur la protection contre les discriminations raciales. Dans son étude de 2015 sur l'accès à la justice en cas de discriminations raciales, il a identifié des lacunes dans la protection que la législation accorde aux victimes de discriminations raciales. Si l'article 261bis du code pénal suisse réprime explicitement les discriminations raciales, cette disposition se révèle insuffisante, car elle se limite aux critères de la « race », de l'ethnie et de la religion, alors que dans la pratique, on constate que les discours xénophobes font aussi

référence à la nationalité et au statut de séjour. Quant au droit civil, il ne contient aucune disposition matérielle explicite sur les discriminations raciales, et les avocat·e·s observent qu'il est pratiquement impossible d'intenter une action civile contre des actes de discrimination. Il existe donc des lacunes considérables, tant en droit civil qu'en droit pénal.

Le CSDH a rédigé, sur mandat du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), un avis de droit sur l'interprétation du principe de non-discrimination inscrit dans la Convention d'Istanbul. Selon cette analyse, la notion de « femme » qui figure dans la convention englobe toutes les personnes dont le « sexe » légal (inscrit à l'état civil) est féminin ou qui s'identifient en tout ou en partie comme femmes, indépendamment de leur « sexe » légal. Pour ce qui est des mesures de soutien et d'assistance aux victimes, la convention ne fait pas non plus de distinction en fonction de l'identité ou de l'expression de genre d'une personne. De plus, elle garantit protection et soutien aux victimes de violence propre au genre, quels que soient leur statut de séjour et le lieu où les actes de violence ont été commis (en Suisse ou à l'étranger). L'interprétation large de la notion de « femme » au sens de la Convention d'Istanbul et l'extension du lieu de commission de l'infraction à l'étranger permettent d'apporter une protection plus étendue que celle prévue par le droit suisse. Cette différence a des conséquences positives importantes pour ce qui est de l'offre en consultation pour les victimes.

Dans le domaine des discriminations, le CSDH s'est également investi dans la sensibilisation et la formation, ce qui lui a permis de sensibiliser les forces de police aux discriminations et de leur donner des outils pour lutter contre ce phénomène.

Évaluation de la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'asile

En juin 2016, la population suisse a accepté une modification de la loi sur l'asile visant à accélérer la procédure d'asile. Depuis cette révision, les requérant·e·s d'asile sont représenté·e·s gratuitement en justice dès la phase de première instance, et cela, par une personne qui les accompagne tout au long de la procédure. Appelé à évaluer la phase de test de cette nouvelle procédure, le CSDH a conclu que l'introduction de la représentation juridique constituait un progrès. C'est un moyen efficace de faire respecter les droits des requérant·e·s, qui leur apporte un soutien dans leur demande d'asile et les informe du déroulement de la procédure ainsi que de leurs droits et obligations.

Ces conclusions se sont confirmées en 2021, lorsque le CSDH a été mandaté par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) pour évaluer la protection juridique et la qualité des décisions lors de la mise en œuvre de la nouvelle procédure. Les procédures et en particulier l'application de la protection juridique (conseils et représentation juridique) semblent en effet fonctionner de manière satisfaisante. Le CSDH estime toutefois que certaines améliorations sont néces-

saires, en particulier pour ce qui est de la coordination et de l'harmonisation des pratiques du SEM d'une région à l'autre.

Les progrès accomplis

Le travail du CSDH a eu un impact positif dans plusieurs domaines :

- Formation des forces de police dans le domaine de la lutte et de la protection contre les discriminations.
- Sensibilisation et mise en réseau d'acteurs (notamment institutionnels) en ce qui concerne les discriminations dans l'accès à la santé et aux services sociaux, en particulier durant la pandémie de Covid-19.

Les importantes lacunes à combler

Les recommandations suivantes du CSDH, qui n'ont pas été suivies, sont toujours d'actualité :

- Extension du réseau de soutien aux victimes de discriminations raciales, et notamment augmentation des ressources des services de conseil existants.
- Introduction du double contrôle dans les décisions d'asile du SEM, afin d'en garantir la qualité.

Obstacles dans les poursuites pénales de la traite des êtres humains et de l'exploitation au travail

La traite des êtres humains est devenue, dès 2015, l'un des axes de travail du CSDH, suite à un mandat octroyé dans le cadre du premier Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains (2012-2014). Dans le cadre de ce mandat, le CSDH a été chargé de réaliser une étude de faisabilité (2013) pour proposer des pistes de recherche permettant de mieux connaître les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre qui entoure la traite des êtres humains en Suisse. Le CSDH s'est ensuite intéressé en particulier à la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la force de travail, sanctionnée par l'article 182 du code pénal. Bien que les indices de traite soient souvent nombreux, les condamnations dans ce domaine restent rares, un paradoxe que l'on doit notamment au fait que le droit suisse ne définit pas la notion d'« exploitation ». La question de l'administration des preuves constitue un autre problème identifié par le CSDH : lors de la procédure pénale, une grande importance est accordée aux déclarations des victimes, alors que ces dernières, en raison de leur vulnérabilité et du traumatisme subi, ne sont souvent pas en mesure de faire des déclarations utilisables devant les juges ; sans compter qu'au moment du procès - quand il y a un procès - les victimes ne se trouvent souvent plus en Suisse.

Les progrès accomplis

Le travail du CSDH a eu un impact positif dans plusieurs domaines :

- Davantage de visibilité pour la problématique de la traite des êtres humains.
- Sensibilisation des autorités à la problématique de la traite des êtres humains et de l'exploitation du travail.

Les importantes lacunes à combler

Malgré les progrès réalisés ces dernières années, plusieurs recommandations du CSDH n'ont pas été suivies et restent donc d'actualité :

- Octroi d'une autorisation de séjour aux personnes victimes de traite.
- Soutien aux victimes lors de la collaboration avec les autorités pénales.

Principales études et publications sur le thème de la migration

- [Mise en œuvre des droits humains en Suisse : Un état des lieux dans le domaine de la migration, 2013](#)
- [Les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre de la traite d'êtres humains en Suisse, 2015](#)
- [Evaluation externe de la phase de test relative à la restructuration du domaine de l'asile, Mandat 4 , 2016](#)
- [Répression de l'exploitation du travail en Suisse : étude de faisabilité sur la mise en œuvre de l'article 182 CP à la lumière des droits humains, 2019](#)
- [Évaluation de la protection juridique et de la qualité des décisions dans le cadre de la procédure d'asile accélérée, 2021](#)
- [Interdiction de discriminer et champ d'application de la Convention d'Istanbul, 2021](#)

Police, justice et droits humains : un rapport complexe

Quel bilan tirer de la façon dont la Suisse honore les engagements qui découlent des conventions internationales dans les domaines de la police, de la détention et de la justice ? Ces onze dernières années, le CSDH a porté un regard critique sur cette thématique et constaté que les droits humains ne sont souvent pas suffisamment respectés, notamment en ce qui concerne la privation de liberté et les activités de la police. Quels progrès ont été accomplis ? Quels chantiers restent ouverts ?

Concrétiser les droits humains dans les domaines de la police et de la justice

De nombreux traités internationaux, tels que la Convention européenne des droits de l'homme, les deux Pactes des Nations Unies, la Convention contre la torture et la Convention relative aux droits de l'enfant, prévoient des garanties visant à protéger les personnes en détention, parties à un procès ou sujettes à une mesure de contrainte prise par l'État. Depuis sa création, le Domaine thématique Police et justice s'est soucié de traduire ces droits souvent formulés en termes abstraits, ainsi que les garanties générales de la Constitution fédérale, en normes concrètes, applicables dans le quotidien des autorités policières et judiciaires cantonales.

Une mise en œuvre perfectible

La Suisse a bel et bien ratifié ces traités depuis plusieurs décennies, mais les organes internationaux chargés d'en surveiller l'application constatent régulièrement des lacunes, par exemple dans les domaines suivants : usage de la force par la police, sous-traitance de tâches de sûreté à des entreprises privées, conditions de détention, garantie des droits dans les procédures judiciaires et possibilité pour les individus de faire valoir directement leurs droits économiques, sociaux et culturels (justiciabilité). C'est en toute logique sur ces aspects que notre domaine thématique a travaillé.

Droits humains et privation de liberté

Les droits des personnes soumises aux différentes formes de privation de liberté, et plus particulièrement leurs conditions de détention, ont été l'un des axes prioritaires du Domaine thématique Police et justice, qui a ainsi analysé, souvent en collaboration avec la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) et avec le soutien de divers établissements pénitentiaires, les problématiques

suivantes : l'isolement dans les quartiers de haute sécurité, les modalités de la détention préventive et de l'internement, les possibilités procédurales offertes aux personnes détenues, le placement non volontaire de patient·e·s dans des établissements médico-sociaux et des maisons de retraite, la garantie du droit à la santé dans les établissements pénitentiaires, l'importance des Règles Nelson Mandela pour la Suisse et la privatisation de l'exécution des peines. D'autres études ont été consacrées aux mesures limitatives de liberté dans le domaine de la migration, à l'exemple de l'hébergement des requérant·e·s d'asile ou des conditions de la détention administrative en vertu du droit des étrangers.

Des régimes de détention pas suffisamment différenciés

Une conclusion générale s'impose : les différences entre les divers régimes de détention ne sont pas suffisamment pris en compte dans la pratique, qui de ce fait ne répond pas au principe fondamental selon lequel les conditions de détention doivent refléter le but de la privation de liberté. Ainsi, les modalités de la détention préventive restent, dans de nombreux cantons, plus restrictives que celles de l'exécution ordinaire des peines, bien que les personnes détenues à titre préventif bénéficient de la présomption d'innocence. Les conditions de l'internement sont elles aussi toujours pour l'essentiel identiques à celles de l'exécution des peines, alors que les personnes internées ont déjà purgé leur peine et ne sont détenues « plus que » pour protéger la société. Par ailleurs, du moins jusqu'à très récemment, les cantons ne disposaient pas encore tous d'établissements distincts affectés uniquement à la détention administrative en vertu du droit des étrangers.

Certains cantons ont toutefois mis en œuvre, partiellement du moins, les changements suggérés par le CSDH dans leur pratique pénitentiaire :

- Plusieurs cantons adaptent actuellement leur régime de détention provisoire aux exigences constitutionnelles et internationales, en particulier en renonçant à l'isolement au profit de l'exécution en groupe, en l'absence de danger de collusion.
- Les établissements pénitentiaires soleurois ont créé un quartier séparé pour l'internement.
- Plusieurs institutions fermées ont mis en place des quartiers appliquant des conditions de détention moins strictes, par exemple en faveur des prisonnier·e·s âgé·e·s ou de ceux ou celles purgeant une peine de longue durée, dont profitent aussi les personnes internées.
- Le concordat sur l'exécution des peines de la Suisse centrale et du Nord-Ouest réexamine actuellement ses normes en matière d'internement.

Pour des pratiques policières respectueuses des droits humains

La promotion de pratiques policières conformes aux droits humains a constitué le deuxième axe des travaux du Domaine thématique Police et justice. Et pour

cause : de nombreux organes de surveillance des traités internationaux s'inquiètent depuis des années de l'usage disproportionné de la force et des attitudes discriminatoires de la police ainsi que de l'absence de mécanisme de plainte indépendant accessible à toutes et à tous.

Afin de sensibiliser les agent·e·s de police aux droits humains, notre domaine thématique a organisé sept colloques sur le droit de la police, consacrés notamment aux normes à respecter lors de manifestations, aux contrôles de police discriminatoires, aux enregistrements vidéo d'interventions policières et à la gestion des plaintes déposées contre l'usage de la force par la police. Nous avons aussi réalisé diverses études, par exemple sur les normes et bonnes pratiques visant à éviter le profilage racial et sur les garde-fous à respecter lors des rapatriements sous contrainte de ressortissant·e·s étranger·ère·s.

Des chantiers toujours importants

Si l'on observe des changements positifs en matière de privation de liberté, il n'en va pas de même dans le domaine de la police. Dans les procédures de rapatriement forcé de ressortissant·e·s étranger·ère·s, le CSDH est certes parvenu, en collaboration avec la CNPT, à faire mieux respecter le principe de proportionnalité et à faire abandonner la pratique du recours systématique au ligotage intégral, mais dans tous les autres domaines, les progrès perceptibles de l'extérieur restent marginaux.

De nombreuses recommandations du CSDH concernant les pratiques policières sont restées pratiquement lettre morte, et demeurent donc d'actualité. Il s'agit notamment...

- de mener des enquêtes indépendantes en cas d'usage disproportionné de la force par la police,
- d'accroître la diversité des corps de police,
- d'instaurer une attitude constructive face aux erreurs au sein des unités,
- de rendre obligatoire le port du matricule, et
- d'accorder davantage de place au comportement non discriminatoire, à la communication interculturelle, à la prévention de la violence et aux rapports avec les personnes vulnérables dans les filières de formation initiale et continue de la police.

Principales études et publications du Domaine thématique Police et justice

- [Protection juridique en cas d'abus de la part de la police, 2014](#)
- [Conditions de détention dans les quartiers de haute sécurité, 2014](#)
- [Reconnaissance de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, 2014](#)
- [La détention préventive : normes en matière de droits humains, 2015](#)
- [Conditions de détention des personnes internées, 2016](#)
- [Normes et bonnes pratiques visant à prévenir le profilage racial ou ethnique, 2017](#)
- [La Cour européenne des droits de l'homme et le droit à un procès équitable, 2018](#)
- [La détention administrative en application du droit des étrangers, 2020](#)
- [La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au respect de la vie privée, 2021](#)
- [La privatisation de l'exécution des peines, 2021](#)

Politique de genre et droits humains en Suisse

Tant les conventions internationales relatives aux droits humains que la Constitution fédérale interdisent la discrimination fondée sur l'identité de genre ou sur l'orientation sexuelle. Il n'en reste pas moins que la Suisse continue à afficher des carences dans l'application de ses engagements, malgré les quelques avancées observées, dont certaines initiées par le CSDH.

Les droits humains, source d'engagements de grande portée

La discrimination est soumise à une interdiction de principe en droit national et international, une prohibition qui s'applique à l'égard de tous les êtres humains, quels que soient leur sexe, leur langue, leur religion, leur « racisation »¹, leurs convictions politiques, leur origine sociale ou territoriale, leur orientation sexuelle, leur identité de genre, leur âge, leur état de santé, leur statut de séjour ou toute autre caractéristique. Certains instruments visent tout particulièrement la discrimination fondée sur le genre ou sur l'orientation sexuelle, comme la Convention des Nations Unies contre la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), la Convention d'Istanbul, la Convention européenne des droits de l'homme, les Pactes I et II des Nations Unies ou la Convention relative aux droits de l'enfant.

Étant donné qu'elle a ratifié l'ensemble des traités en la matière, la Suisse doit dès lors s'abstenir de toute discrimination dans ses textes de loi et ses actes administratifs, en plus d'être tenue de protéger la population contre les inégalités et contre la violence.

Une application lacunaire

Les organes internationaux compétents font toutefois régulièrement état de carences dans l'application de ces engagements par la Suisse, lesquelles concernent par exemple la protection contre divers abus (violence sexualisée et fondée sur le genre, discrimination au travail, persécutions fondées sur le genre, discrimination fondée sur l'identité de genre ou sur l'orientation sexuelle), mais

1) Le terme « racisation » renvoie à un processus et à une structure aboutissant à la hiérarchisation, à la stéréotypisation et à la catégorisation des individus en fonction de caractéristiques raciales. Tandis que la notion de « race » évoque une division de l'espèce humaine en catégories présentées comme naturelles, le concept de « racisation » souligne le fait qu'il s'agit de catégories construites, dont découlent des effets concrets (le racisme). Source : Bla.sh : Sprachmächtig. Glossar gegen Rassismus (adaptation en français par nos soins).

touchent aussi au système éducatif, au contexte migratoire, à l'espace public ou à l'accès à la justice.

Au cours des onze dernières années, le Domaine thématique Politique genre s'est penché sur l'application des engagements internationaux dans notre pays, ce qui lui a permis de relever des manquements dans divers domaines et, partant, d'exposer les chantiers importants auxquels la Suisse doit encore s'atteler. Ce faisant, il a souvent adopté une approche interdisciplinaire et combiné dans ses analyses démarche juridique et sociologique.

Sélection d'études examinant ces lacunes

Le domaine thématique a rédigé plusieurs études qui explorent en détail quels sont les déficits d'application en Suisse, mais aussi, pour chaque point, les pistes d'action envisageables. Voici un tour d'horizon de résultats choisis :

- **Accès à la justice** : le domaine thématique a accordé une [attention](#) particulière aux obstacles importants qui entravent les femmes d'accéder à la justice. Ces barrières souvent complexes et propres aux femmes résultent notamment d'inégalités de traitement sur le plan économique et social, de préjugés sexistes et de stéréotypes de genre.
- **Les femmes dans l'espace public** : en vertu de diverses normes du droit international et constitutionnel, notre pays doit permettre aux femmes d'utiliser l'espace public en toute sécurité, sur un pied d'égalité avec les autres usagers et sans subir de discrimination. Il ressort de [l'étude](#) du CSDH que cette possibilité n'est pas encore une réalité pour les femmes.
- **Protection contre le harcèlement à caractère sexiste au travail** : le harcèlement à caractère sexiste au travail est un phénomène très répandu. La Constitution fédérale, les conventions internationales de protection des droits humains ainsi que le droit international du travail donnent aux pouvoirs publics le mandat de combattre ce fléau, qui va des remarques sexistes à la violence physique sexualisée. Les obligations qui découlent de ces bases légales font l'objet d'une [étude](#) du CSDH.
- **Les droits des personnes LGBTIQ+ en Suisse** : [l'étude](#) sur la discrimination de 2015 et [celle](#) de 2014 relative à l'ancrage institutionnel des thématiques LGBTIQ+ ont toutes deux mis en évidence qu'au moment de leur réalisation, seul un nombre très restreint de normes juridiques visaient expressément à protéger les personnes LGBTIQ+, de sorte que ce domaine continuait à souffrir de graves lacunes. Si l'on a pu observer des avancées au cours des dernières années, il reste cependant beaucoup de progrès à accomplir. À titre d'exemple, en 2020, la norme pénale antiraciste a certes été étendue pour inscrire dans la loi l'interdiction des propos et des actes discriminatoires

fondés sur l'orientation sexuelle, mais la discrimination fondée sur l'identité de genre n'a quant à elle pas été incluse.

- **L'importance de la collecte de données** : afin de lutter contre les discriminations, y compris multiples, dont sont l'objet les personnes LGBTIQ+, nous avons besoin de données qui portent notamment sur la prévalence des cas de discrimination. Ainsi que le met en évidence une [étude](#) portant sur les discriminations multiples des personnes LGBTIQ+, la réalisation de cet objectif nécessite le développement des sources de données existantes et de nouvelles approches de recherche.

La protection contre la violence fondée sur le genre, un chantier important

La protection contre la violence fondée sur le genre fait partie des engagements internationaux de la Suisse. Selon la Convention d'Istanbul, il s'agit notamment de la violence physique, sexualisée et psychologique, y compris les actes de violence occasionnant des préjudices économiques. La concrétisation de cette obligation repose notamment sur des poursuites judiciaires efficaces, sur la prévention ainsi que sur la protection et l'accompagnement psychologique, financier et juridique des victimes.

Le domaine thématique est parvenu à susciter des avancées sur deux aspects liés à la violence fondée sur le genre qu'il a examinés. Dans le premier cas, son étude relative à la situation des femmes relevant du domaine de l'asile a mis au jour de nombreux problèmes d'ordre structurel. Citons par exemple le fait que les filles et les femmes victimes de violence se voient rarement reconnues comme telles, de sorte qu'elles ne bénéficient pas des soins et de l'aide dont elles ont besoin. Les résultats de cette [recherche](#) ont été largement adoptés sur le terrain.

Dans le second cas, le domaine thématique a rédigé une [étude](#) sur la question des mutilations génitales féminines et des excisions (MGF/E) en Suisse, pour ensuite apporter une aide précieuse à la création et au développement du [site internet](#) du « Réseau contre l'excision » – une ressource qui permet aux femmes et aux filles concernées ainsi qu'aux professionnel·le·s d'obtenir un large éventail d'informations, d'accéder à des programmes d'aide ou de se mettre en réseau.

Les droits des femmes directement consultables grâce à une application du CSDH

Parallèlement à ses travaux de recherche, le domaine thématique a également mis sur pied un certain nombre de projets axés sur le transfert de connaissances, utiles pour une meilleure mise en œuvre des droits humains dans ce domaine. [L'application « Women's Human Rights »](#), élaborée et mise en place en collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en 2013, constitue la pierre angulaire de ses activités en la matière.

Cet outil, qui permet d'accéder aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits des femmes, dispose d'une banque de données que l'on peut consulter de manière simple et efficace à l'aide de mots-clés prédéfinis. Une initiative qui a contribué à inscrire la thématique à l'ordre du jour du DFAE sur le long terme. L'application a fait l'objet d'une mise à jour en 2021 et restera disponible après la dissolution du CSDH.

Banque de données sur l'égalité dans le monde du travail

Le domaine thématique s'est en outre intéressé à la question de la discrimination fondée sur le genre dans divers domaines de la vie. Dans ce cadre, il a mis sur pied, sur mandat des bureaux de l'égalité alémaniques, une [banque de données](#) qui recueille et met en ligne des décisions de justice touchant à divers aspects liés à la discrimination, en mettant l'accent sur la discrimination dans la vie professionnelle. Cette dernière reste en effet largement répandue sur le marché de l'emploi helvétique et a des conséquences considérables sur le parcours professionnel des femmes.

Perspectives

En substance, il reste beaucoup à accomplir dans tous les sujets qui ont fait l'objet des recherches et des publications du domaine thématique, comme cela apparaît en matière de l'accès à la justice, des droits des migrant·e·s et de l'égalité des personnes LGBTIQ+. À cet égard, des lacunes concrètes subsistent aussi dans l'application de textes fondamentaux en matière de droits humains, comme la CEDEF et la Convention d'Istanbul. La future Institution nationale des droits humains aura par ailleurs la possibilité de définir de nouvelles priorités en matière de politique de genre et pourra, par exemple, aborder la question du genre et de la numérisation, notamment les discriminations et les violences associées aux réseaux sociaux ou les discriminations générées par les systèmes et les algorithmes.

Comme en témoignent les travaux du domaine thématique, la discrimination est souvent la conséquence de l'interaction complexe de stéréotypes et de divers mécanismes d'exclusion sociaux, structurels et institutionnels. Dans la recherche comme dans l'application des normes visant à protéger les droits humains, il s'agit de tenir davantage compte de ces perspectives étroitement liées afin de protéger et d'accompagner les personnes particulièrement vulnérables.

Sélection de publications du domaine thématique Politique genre

- [Ancrage institutionnel des thématiques LGBTI en Suisse \(en allemand, avec extrait en français\), 2014](#)
- [Accès à la justice en cas de discrimination, 2015 \(mise à jour en 2020\)](#)
- [Analyse de la situation des femmes relevant du domaine de l'asile : la situation dans les cantons \(en allemand, avec résumé en français\), 2019](#)
- [Weniger Frauen als Männer vor Bundesgericht, 2019](#)
- [Les femmes dans l'espace public \(en allemand, avec résumé en français\), 2021](#)
- [La CourEDH et les droits des personnes LGBTIQ+, 2021](#)
- [Harcèlement à caractère sexiste au travail \(en allemand, avec résumé en français\), 2022](#)

Droit de participation des enfants et des jeunes : un principe aux multiples exceptions

Quel bilan tirer en Suisse de l'application des droits de l'enfant ? Les enfants et les jeunes peuvent-ils y exercer leur droit à la participation ? Ces onze dernières années, le CSDH s'est penché sur ces questions, faisant de la justice adaptée aux enfants un de ses axes prioritaires.

Les textes fondamentaux :

la Convention des Nations Unies et les Lignes directrices du Conseil de l'Europe

Depuis sa création, le Domaine thématique Politique de l'enfance et de la jeunesse du CSDH a considéré les droits de l'enfant comme partie intégrante des droits humains, et les a étudiés et promus en tant que tels. Ces droits découlent principalement de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE), que la Suisse a ratifiée en 1997, ainsi que des Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, adoptées en 2010. Ces instruments réglementent entre autres la protection de la vie privée et de la vie familiale, la prévention des divers phénomènes dont sont victimes les enfants, la formation des professionnel·le·s, l'accès à la justice, la représentation juridique de l'enfant et son droit à être entendu.

Des études sur l'accès à la justice, les procédures adaptées aux enfants et la participation

Dans plusieurs de ses études, le Domaine thématique Politique de l'enfance et de la jeunesse a analysé la mise en œuvre du droit d'être entendu garanti à l'article 12 de la CDE. Il a d'une part observé les premiers effets du droit de protection de l'enfant en vigueur depuis 2013, en examinant en particulier la manière dont trois cantons ont appliqué le droit d'être entendu (2015). D'autre part, il a publié, en collaboration avec le Domaine thématique Migration, une étude sur l'audition de l'enfant lors de son placement en vertu du droit civil et lors du renvoi de l'un de ses parents en vertu du droit des étrangers (2017). Il a de plus organisé plusieurs colloques pour débattre des résultats de ces études avec des représentant·e·s des cantons et les milieux professionnels intéressés.

Sur mandat de l'Office fédéral de la justice, et en collaboration avec les cantons, notre domaine thématique a établi un bilan comparatif de l'application de l'article 12 CDE en Suisse (2020). Pour ce faire, il a évalué les bases légales

internationales et nationales et relevé dans neuf cantons ainsi que dans les parlements des jeunes de nombreuses données sur la participation de l'enfant dans les domaines de la justice, de la protection de l'enfant, de la santé et de l'instruction publique. Il a tiré de ces études des recommandations destinées à la Confédération et aux cantons, qu'il a présentées et soumises au débat en 2020 lors d'un colloque national réunissant les pouvoirs publics et les milieux professionnels intéressés.

Sensibilisation aux droits de l'enfant en Suisse

Le Domaine thématique Politique de l'enfance et de la jeunesse s'est également employé à sensibiliser milieux spécialisés et grand public aux développements des droits de l'enfant en Suisse et au niveau international. Ce travail s'est concrétisé dans la publication d'articles juridiques ainsi que dans l'organisation de colloques nationaux et internationaux, en collaboration notamment avec le Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE) de l'Université de Genève, ou dans la participation à de telles manifestations. Parmi les thématiques abordées, on peut mentionner les droits de l'enfant et la migration, les droits de l'enfant et les croyances religieuses, l'interdiction des châtiments corporels et les droits de l'enfant à l'ère numérique.

Effets du nouveau droit pénal des mineurs et du nouveau droit de protection de l'enfant

La Suisse s'est dotée début 2011 d'une procédure pénale fédérale applicable aux mineurs et début 2013 d'un nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte. Ces changements ont permis d'améliorer l'accès des enfants à la justice et de rendre les procédures relevant du droit pénal et du droit de protection de l'enfant plus adaptées à ce dernier. Dans une étude sur le droit de protection de l'enfant, le Domaine thématique Politique de l'enfance et de la jeunesse a examiné les premiers effets, dans trois cantons, de la nouvelle réglementation concernant l'audition des enfants ; il a aussi analysé la représentation de l'enfant dans les procédures ainsi que l'organisation et le fonctionnement des nouvelles autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (2014).

Par ailleurs, le CSDH s'est intéressé depuis 2016, dans l'un de ses axes de recherche principaux, consacré à la question de l'accès à la justice, à la manière dont les procédures adaptées aux enfants sont mises en œuvre. Et pour cause, pouvoir accéder à la justice est, pour les enfants également, l'un des droits fondamentaux que garantit toute démocratie fondée sur l'État de droit. C'est dès lors aussi l'une des conditions élémentaires pour la concrétisation des droits de l'enfant.

Recommandations appliquées

Quelques recommandations du CSDH, du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies et des organisations de la société civile ont été mises en application à l'échelon fédéral :

- En 2021, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de préparer des bases légales en vue de la création d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant.
- La Confédération encouragera les échanges interdisciplinaires sur la participation de l'enfant dans le domaine de la santé, en collaboration avec les cantons.
- Le Conseil fédéral a mandaté pour fin 2024 une étude sur la réglementation en vigueur concernant le placement d'enfants et de jeunes à des fins d'assistance.
- Le Conseil fédéral accorde un soutien financier pour la période 2022 à 2026 aux organisations qui réalisent un travail de sensibilisation aux droits de l'enfant auprès des professionnel·le·s et les forment dans ce domaine.

Bases juridiques et compétences demandent à être précisées

Les recherches menées jusqu'à maintenant montrent que dans l'ensemble, les bases légales nationales concernant la participation de l'enfant ne sont généralement pas encore assez explicites. En revanche, dans les procédures de droit pénal des mineurs, de divorce et de protection de l'enfant, les instruments de l'audition et de la représentation juridique de l'enfant sont maintenant connus grâce aux bases légales nationales existantes - ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils soient systématiquement utilisés.

Nous avons de plus constaté que les acteurs·trices appellent de leurs vœux une répartition plus claire des compétences pour ce qui est de la mise en œuvre des diverses formes de participation dans les domaines de l'information, de l'audition, de l'accompagnement et de la représentation de l'enfant. Les professionnel·le·s impliqué·e·s salueraient aussi davantage d'information et de formations continues sur ces sujets.

Dernières évolutions : attention portée à la pratique et association des enfants aux études

Le Domaine thématique Politique de l'enfance et de la jeunesse a constaté que si le cadre juridique a son importance, la manière dont il est mis en œuvre se révèle tout aussi déterminante. Le CSDH a par conséquent peaufiné sa stratégie en la matière avec les années, rassemblant toujours plus d'éléments empiriques

qualitatifs et quantitatifs lors de ses études interdisciplinaires. Il s'est en particulier avéré très utile de s'intéresser à la pratique des professionnel·le·s sur le terrain : cet angle de travail a permis d'améliorer l'accueil réservé aux résultats des recherches et de contribuer encore plus à la résolution de problèmes pratiques. Autre nouveauté, le domaine thématique a associé des représentant·e·s des parlements des jeunes cantonaux à sa dernière étude. D'où la recommandation du CSDH à la future INDH : faire participer directement les enfants et les adolescents aux études scientifiques et collaborer avec eux pour l'élaboration des questions de recherche.

Droits humains, démocratie et fédéralisme : un équilibre subtil à trouver

Dans quelle mesure le système politique suisse protège-t-il les droits humains ? L'État fédéral, protecteur des droits à la participation démocratique, préserve-t-il efficacement les groupes vulnérables, dont les minorités, des discriminations et autres violations des droits humains dont ils sont la cible ? Depuis sa création, le CSDH ne cesse de souligner que droits humains, démocratie directe et fédéralisme peuvent faire bon ménage, bien que des ajustements institutionnels s'imposent.

Fédéralisme et droits humains, une progression à petits pas

Au sein d'un système fédéraliste, la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de droits humains constitue souvent un exercice difficile. Une coordination et une communication de qualité entre les parties prenantes sont indispensables, tout comme la mise en place de mécanismes promouvant les projets innovants. Enfin, une surveillance efficace doit être assurée par les autorités fédérales.

Le Domaine thématique Questions institutionnelles du CSDH a, dès le début de ses activités, exploré la manière d'améliorer la coordination entre la Confédération et les cantons dans le cadre de la présentation des rapports aux organes de traités des Nations Unies, mais aussi le moyen de garantir un meilleur suivi des recommandations que ceux-ci adressent à la Suisse. Si certains ajustements suggérés par le CSDH ont été mis en œuvre, d'autres chantiers demeurent pour transmettre aux organes internationaux compétents une image représentative de la situation des droits humains en Suisse et assurer le plein respect, dans les délais impartis, des engagements internationaux actuels et futurs.

Un site web présente des exemples pratiques dans six cantons

En vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), les États signataires ont l'obligation de permettre aux personnes ayant un handicap de mener une existence autonome. En Suisse, l'application de ces dispositions incombe à la Confédération, aux communes et aux cantons. Ces derniers jouent le rôle de chef de file. Le CSDH présente des exemples de bonnes pratiques mises en place par six cantons sur un site web. Cette initiative vise à faire connaître diverses pistes de mise en œuvre de la CDPH et à susciter un échange.

Tandis que les exemples de bonnes pratiques cantonales et communales permettent d'amorcer des processus d'apprentissage, l'inaction de certains acteurs·trices

amène en revanche la Suisse à manquer à ses engagements internationaux. Raison pour laquelle le CSDH a tenu en outre à présenter le fruit de ses réflexions sur la manière de mettre également à profit les instruments de la surveillance fédérale aux fins de concrétiser les droits humains dans les cantons. Ces considérations n'en sont toutefois qu'à leurs prémices et nécessitent de plus amples approfondissements.

Démocratie et droits humains, un chantier important

Depuis l'instauration du droit d'initiative, qui permet une révision partielle de la Constitution fédérale, on dénombre pas moins de 39 initiatives populaires dont la teneur portait atteinte aux droits humains, notamment parce qu'elle violait les droits de minorités ou d'autres personnes vulnérables. Les derniers efforts visant à rendre le droit d'initiative plus conforme à ces droits ont échoué en 2014. Afin d'éviter que d'autres initiatives de ce type ne soient soumises au peuple, et, le cas échéant, n'introduisent des restrictions des droits humains disproportionnées dans la Constitution, nous devons impérativement redoubler d'efforts pour mieux encadrer le droit d'initiative.

Par ailleurs, il convient également de légiférer sur la question de la protection des droits humains dans le dispositif législatif. Même si le Parlement suisse, en tant que dépositaire du pouvoir législatif, est tenu au respect des droits fondamentaux et des droits humains, il peut édicter des dispositions violant ces libertés sans guère s'exposer à des conséquences. Par le passé, les tentatives visant à instaurer un contrôle normatif concret des lois fédérales et à donner au Tribunal fédéral la compétence de rejeter les règles contraires aux droits fondamentaux se sont toujours soldés par un échec, même si le résultat s'est souvent joué à peu de choses. Pour surmonter cette impasse, il nous faut innover. C'est la raison pour laquelle le Domaine thématique Questions institutionnelles du CSDH s'est employé à mettre en avant les mécanismes cantonaux et étrangers qui pourraient servir de source d'inspiration à la Suisse.

Recommandations visant à mieux protéger les droits humains dans la procédure législative :

- Consacrer légalement la primauté des garanties fondamentales en matière de droits humains sur les lois fédérales qui leur sont contraires (jurisprudence PKK).
- Instaurer un contrôle de constitutionnalité des dispositions légales par le Tribunal fédéral lorsque celui-ci est saisi d'un recours (devoir de contrôle).
- Doter l'administration fédérale des compétences et des moyens suffisants pour vérifier en amont si les projets de loi ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux et aux droits humains.
- Charger une commission parlementaire ad hoc d'étudier les questions relevant des droits humains.
- Mettre en place une évaluation annuelle de la situation des droits humains en Suisse par la nouvelle Institution nationale des droits de l'homme (INDH).

Pour concrétiser les droits humains dans le respect des principes démocratiques, il est indispensable de trouver le bon équilibre entre les besoins des majorités, d'une part, et les intérêts et les droits des individus ou de groupes déterminés, d'autre part. La question de savoir quels sont les ajustements institutionnels requis pour atteindre cet équilibre joue un rôle clé dans la protection des droits humains en Suisse. Il faut espérer que la nouvelle INDH pourra identifier les avancées qui s'imposent de toute urgence dans ce domaine en particulier dans notre pays.

La protection des groupes vulnérables, un rempart à consolider

En Suisse, la protection contre les discriminations est aussi morcelée que lacunaire. En effet, les seules lois traitant la question se limitent aux matières de l'égalité entre femmes et hommes et de l'égalité des personnes ayant un handicap. Leur champ d'application se trouve lui-même restreint à certains domaines de la vie. Qui plus est, les services et les commissions fédérales existants ne sont pas compétents pour la totalité des groupes faisant l'objet de discriminations. Aussi le CSDH demande-t-il que soit menée une politique plus cohérente, qui protège toutes les personnes vulnérables. Un objectif dont la réalisation requiert l'adoption d'un ensemble de mesures relevant des domaines de la participation, de l'accès à la justice et de la sensibilisation.

Les droits fondamentaux et les droits humains des aîné·e·s :

- Il ressort d'une étude menée par le CSDH qu'en Suisse, les aîné·e·s sont victimes d'inégalités de traitement. Malgré tout, cette situation reste davantage appréhendée et abordée comme un problème pratique que comme une question relevant des droits fondamentaux.
- En publiant son manuel « Droits fondamentaux des personnes âgées en Suisse », le CSDH contribue à faire des inégalités de traitement affectant les personnes âgées une question touchant aux droits humains.
- Dans le cadre de formations continues, le personnel des établissements accueillant des personnes âgées ont pu apprendre concrètement comment agir dans leur travail quotidien.

Principales études et publications du Domaine thématique Questions institutionnelles

- [Mise en œuvre des recommandations internationales en matière de droits humains au sein d'un État fédéral : perspectives concernant le suivi des « Observations finales » formulées par les organes de traités de l'ONU en Suisse, 2012](#)
- [Mise en œuvre des droits humains en Suisse : un état des lieux dans le domaine des questions institutionnelles, 2013](#)
- [Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe – Ein Leitfaden für die Praxis, 2015](#)
- [Normes juridiques contre l'antisémitisme en Suisse : situation juridique de la communauté juive et mise en œuvre de la Déclaration du Conseil ministériel de l'OSCE sur le renforcement des efforts de lutte contre l'antisémitisme \(synthèse en français et étude en allemand\), 2015](#)
- [Grund- und Menschenrecht von Menschen mit Behinderungen – Ein Leitfaden für die Praxis der Sozialen Arbeit, 2016](#)
- [Droits fondamentaux des personnes âgées en Suisse : un guide pratique, 2019](#)
- [Renforcer les droits humains en Suisse : Nouvelles idées pour la politique et la pratique, publication finale du CSDH, 2022](#)

Droits humains et économie : une amorce de solution

Durabilité des chaînes d'approvisionnement, devoir de diligence en matière de droits humains, responsabilité juridique des entreprises et transparence : ces notions donnent le ton d'une transformation toujours plus rapide des rapports entre entreprises et droits humains, observée cette dernière décennie tant en Suisse qu'à l'échelon international. Une évolution que le CSDH a suivie de près depuis sa fondation.

Depuis l'entrée en vigueur en janvier 2022 du contre-projet indirect à l'initiative pour des multinationales responsables, les entreprises sont soumises en Suisse aussi à des obligations en matière de transparence et de diligence raisonnable. Ces nouvelles dispositions s'inscrivent dans un mouvement international qui trouve son origine dans l'adoption en 2011 par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies des [Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme](#) (Principes directeurs), qui ont de plus en plus marqué le débat public.

Les Principes directeurs de l'ONU, à l'origine d'initiatives aux quatre coins du globe

Les Principes directeurs constituent au niveau international le cadre de référence permettant d'identifier et de juger l'effet des activités économiques sur les droits humains.

Les trois piliers des Principes directeurs

- (1) Obligation de protéger : les États sont tenus, en vertu du droit international, de garantir les droits humains dans l'accomplissement de leurs propres activités économiques et de veiller à ce que les acteurs privés, y compris les entreprises, ne portent pas non plus atteinte à ces droits.
- (2) Responsabilité de respecter : les entreprises ont un devoir de diligence en matière de droits humains ; elles sont tenues d'inscrire la protection de ces droits dans leurs processus et dans leur culture d'entreprise ainsi que de prendre toute mesure appropriée pour prévenir, atténuer ou, le cas échéant, réparer les atteintes à ces droits.
- (3) Accès aux voies de recours : États et entreprises assument conjointement la responsabilité de donner aux victimes de violations des droits humains accès à un recours effectif et à une réparation.

En vertu de ces principes, les entreprises doivent répondre de leurs actes en raison du rôle particulièrement important qu'elles jouent dans la société (« responsabilité de respecter »). Cette formulation souligne que les entreprises, bien qu'elles ne soient pas, contrairement aux États, des détentrices classiques d'obligations en matière de droits humains, ont néanmoins une responsabilité dans ce domaine. Dès lors, les Principes directeurs en appellent aux entreprises pour qu'elles intègrent à leurs processus de diligence les risques relevant des droits humains et qu'elles adoptent des mesures appropriées pour remédier aux répercussions négatives de leurs activités sur ces droits.

Principes directeurs de l'OCDE et point de contact national

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, revus en 2011 pour les harmoniser avec les Principes directeurs des Nations Unies, constituent un autre instrument d'importance pour la Suisse. Les gouvernements y formulent leurs attentes en matière de conduite responsable des entreprises, en ce qui concerne non seulement les droits humains, mais aussi pratiquement tous les points de confluence entre économie et société. Ces principes prévoient la création de points de contact nationaux, un mécanisme de recours qui, dans le cas de la Suisse, est rattaché au SECO et qui a déjà été saisi d'une série [d'affaires](#) ayant suscité beaucoup d'écho non seulement dans notre pays, mais aussi à l'étranger. Ce point de contact national est secondé par une [commission consultative](#) coprésidée par la directrice du SECO et la responsable du Domaine thématique Droits humains et économie du CSDH (jusqu'en 2019), de sorte qu'il a bénéficié des compétences de notre organisation.

Les Nations Unies préparent un traité contraignant pour compléter les Principes directeurs

Depuis 2018, le CSDH suit et [analyse](#) les [négociations](#) des Nations Unies visant l'adoption d'une convention contraignante qui obligerait les États à inscrire dans leur législation un devoir de diligence pour les entreprises. Il a réalisé, à l'intention de la Confédération, des analyses des projets de convention qui servent de base aux interventions de la Suisse dans le cadre de ces négociations. Il a par ailleurs régulièrement participé à des consultations sur le sujet, aux côtés d'autres acteurs du domaine.

Évolution en Suisse : le CSDH établit le premier état des lieux des rapports entre droits humains et économie

Après l'adoption des Principes directeurs des Nations Unies, le CSDH a [identifié le cadre juridique en vigueur et recensé les engagements internationaux de la Suisse dans le domaine des droits humains et de l'économie](#). Cet état des lieux a servi de base au débat sur la façon dont la Suisse devait aborder ce sujet et a notamment abouti à l'adoption du [Plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de l'homme](#). Ce plan d'action, qui vise à « renforcer la protection des

droits de l'homme dans le cadre des activités économiques », détaille les mesures prises par la Suisse dans le domaine de la responsabilité des entreprises. [Bon nombre d'autres pays](#) ont eux aussi élaboré des plans d'action dans ce domaine.

Transparence et diligence : de nouvelles obligations, mais seulement pour certaines entreprises

En novembre 2020, l'initiative pour des multinationales responsables, qui demandait l'adoption d'un régime strict de responsabilité et de diligence pour les entreprises, échouait en votation populaire. Son contre-projet, entré en vigueur au début 2022, instaure des obligations de faire rapport sur des questions non financières et des devoirs de diligence en matière de travail des enfants et de minerais provenant de zones de conflit ([art. 964a ss. CO](#) et [ODiTr ainsi qu'art. 325^{ter} CP](#)).

La nouvelle obligation de faire rapport concerne les entreprises dont le total du bilan dépasse 20 millions de francs, qui réalisent un chiffre d'affaires d'au moins 40 millions de francs et dont l'effectif est d'au moins 500 emplois à plein temps en moyenne annuelle. Ces entreprises doivent rédiger chaque année un rapport non financier, c'est-à-dire un rapport portant sur des questions environnementales, des questions sociales, des questions de personnel, le respect des droits humains et la lutte contre la corruption en Suisse et à l'étranger. Quant à leur devoir de diligence, il se limite aux domaines du travail des enfants et des minerais provenant de zones de conflit et comprend notamment l'obligation d'instaurer un système de gestion et d'adopter une politique relative à leur chaîne d'approvisionnement pour identifier et évaluer les risques qu'elle présente.

Le CSDH a plaidé en faveur d'un alignement du régime suisse sur les normes internationales, une exigence à laquelle l'ODiTr ne satisfait que partiellement.

Un processus à poursuivre

Des voix se font entendre avec toujours plus d'insistance pour réclamer une meilleure pratique de la responsabilité des entreprises en matière de droits humains et, par conséquent, l'adoption de dispositions légales plus claires en ce qui concerne leur devoir de diligence. En conséquence, les États sont de plus en plus nombreux à être favorables à un devoir de diligence complet et contraignant en matière de droits humains, comme le montrent les progrès enregistrés dans [l'Union européenne](#) et dans d'autres pays européens ([France](#), [Allemagne](#), [Pays-Bas](#), [Norvège](#) et [Finlande](#) notamment).

Pour une économie ouverte comme la Suisse et un pays à la longue tradition de défense des droits humains, il est crucial de disposer d'un cadre législatif clair, aligné sur l'évolution à l'international. Puisqu'elles ne sont pas au diapason des avancées enregistrées sur le plan international, les nouvelles dispositions en

vigueur en Suisse ne constituent que l'amorce d'un débat qu'il convient maintenant de poursuivre.

Effort de sensibilisation du CSDH

Ces dix dernières années, c'est notamment grâce au travail de sensibilisation du CSDH dans le domaine des droits humains et de l'économie que les pouvoirs publics et les entreprises ont pris conscience que droits humains et activités économiques, loin d'être antagonistes, peuvent en fait être complémentaires. Le CSDH a ainsi commenté et analysé régulièrement les initiatives prises par la Suisse et d'autres États, l'Union européenne, l'OCDE et les Nations Unies pour réglementer le devoir de diligence. À l'ère de la mondialisation des chaînes de valeur, les entreprises se doivent de regarder au-delà des frontières suisses, quelle que soit leur taille, car on attend d'elles qu'elles réfléchissent et agissent, tout au long de leurs chaînes d'approvisionnement, en tenant compte non seulement de critères de rentabilité économique, mais aussi des droits humains.

Une fois que le CSDH aura cessé ses activités, le Centre de compétence pour les droits humains de l'Université de Zurich continuera à apporter sa pierre à la promotion de la responsabilité sociale des entreprises et à conseiller tant les pouvoirs publics que l'économie privée.