



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)

Newsletter CSDH No 32 du 13 octobre 2015  
Secrétariat général

## Vers la création d'une Institution nationale des droits humains en Suisse

*Principes guidant la création d'une Institution nationale et questions soulevées dans le contexte suisse*

de Reto Locher

(Traduction de l'allemand)

### Pertinence pratique

- Les Principes de Paris, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993, régissent les modalités applicables aux institutions nationales des droits humains (INDH). Ces INDH, qui ont pour mission de promouvoir et de sauvegarder, à l'intérieur d'un pays, les garanties découlant des engagements internationaux en matière de droits humains, doivent pouvoir se fonder sur un mandat global, ancré dans la législation.
- Si un Etat décide de se doter d'une INDH, il doit concevoir une entité indépendante du gouvernement. De plus, cet organe doit être pluraliste dans sa composition et disposer d'une assise financière stable, ainsi que d'infrastructures appropriées.
- En revanche, les Etats ne sont pas tenus de choisir un modèle ou une forme juridique déterminés pour leur INDH, car ils disposent en la matière d'une grande latitude. De la sorte, il est aussi possible de créer en Suisse une INDH indépendante qui tienne compte des particularités de notre pays tout en satisfaisant aux exigences internationales.

### Création d'institutions indépendantes dans tous les pays: une idée porteuse

La création d'institutions nationales indépendantes est l'un des principaux acquis de la Conférence mondiale sur les droits humains tenue à Vienne en 1993 (Conférence de Vienne). Ce progrès découlait d'une profonde conviction: 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 Etat partie. Or, les Etats ne reconnaissaient souvent pas, ou pas suffisamment, la teneur concrète de ces droits ni leur capacité à contribuer à l'équité au sein de leur société. Dans cette situation, la Conférence de Vienne a invité tous les Etats du monde à se doter d'une institution nationale des droits humains (INDH) indépendante ayant pour mission de protéger et de promouvoir ces droits.

La déclaration finale de la Conférence de Vienne attribue notamment à ces institutions la compétence de conseiller les autorités, d'œuvrer à la réparation des violations et de s'employer à «diffuser des informations [sur les droits humains] et [à] dispenser un enseignement les concernant». S'agissant de l'organisation, cette déclaration disposait qu'il appartenait à chaque Etat «de choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins propres au niveau national».

### **Création d'une institution nationale: les Principes de Paris**

La résolution A/RES/48/134 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies fin 1993 confirme la teneur de la déclaration finale de la Conférence de Vienne, dont elle précise certains aspects. Ainsi, son annexe détermine les principes appelés à régir la création d'une INDH afin que celle-ci satisfasse aux exigences du droit international. Selon ces «Principes de Paris», une INDH doit au moins:

- disposer d'un mandat aussi étendu que possible de protection et de promotion de tous les droits humains;
- se fonder sur une base légale qui détermine son mandat, ses compétences et sa composition;
- être réellement indépendante des pouvoirs exécutif et législatif;
- être pluraliste dans sa composition et
- disposer d'une infrastructure et de crédits suffisants, afin de pouvoir travailler en toute indépendance.

### **Accréditation et statut des institutions nationales**

Depuis la fin des années 1990, il revient au Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC) – l'association mondiale des institutions nationales – de déterminer si une INDH satisfait ou non aux Principes de Paris. Sis à Genève, ce comité a pour mission essentielle de promouvoir et de préserver l'efficacité et l'indépendance des INDH conformes aux Principes de Paris, d'assurer leur coordination tant entre elles qu'avec les organismes internationaux et de les accréditer. Le but de l'accréditation est de contrôler la qualité et de garantir l'indépendance de ces entités. En fonction de leurs résultats, les institutions sont classées dans l'une des trois catégories suivantes:

- Statut A: conformité avec les Principes de Paris.
- Statut B: l'institution n'est pas pleinement conforme aux Principes de Paris ou n'a pas fourni toutes les informations nécessaires.
- Statut C: non-conformité avec les Principes de Paris (conséquence: l'institution ne peut devenir membre du CIC, elle n'a qu'un statut d'observateur).

Les INDH ayant le statut A doivent demander à être réaccréditées tous les cinq ans. La révision peut aussi se faire exceptionnellement à un autre intervalle, lorsque l'indépendance d'une INDH est menacée, par exemple. Il existe actuellement plus de 100 INDH dans le monde, dont 71 ont le

statut A, 25 le statut B et 10 le statut C. En Europe, 22 INDH satisfont entièrement aux principes de Paris et sont donc accréditées avec le statut A.

### **Diverses structures envisageables**

Les INDH existantes peuvent se classer en trois types de structures:

- *Le modèle de la commission* est répandu dans les pays anglo-saxons, puisqu'il a été choisi par l'Angleterre, l'Ecosse, l'Irlande, l'Irlande du Nord, l'Australie et le Canada. Sa particularité réside dans ses vastes compétences d'examen des violations des droits humains et dans son habilitation à soutenir les parties durant les procédures judiciaires. Les commissions sont aussi actives dans le domaine du monitoring et de l'éducation aux droits humains.
- *Le modèle du médiateur* a été retenu par les pays d'Europe orientale et du Sud-est, ainsi que par l'Espagne, le Portugal et l'Autriche. Les institutions qui ont adopté ce modèle traitent de façon prépondérante de cas individuels de violations des droits humains et s'emploient à conclure des transactions extrajudiciaires. Elles se consacrent aussi à la recherche appliquée et dispensent des conseils aux responsables politiques.
- *Quant aux Instituts des droits humains*, comme il en existe en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark ou en Norvège, leur orientation générale est plutôt scientifique. Ils conseillent les autorités, s'adonnent à des activités d'information et de documentation et se consacrent à la recherche et à l'enseignement. Le monitoring peut aussi faire partie de leur mandat.

Il existe dans la pratique de nombreuses solutions mixtes, qui ajoutent à un modèle des éléments propres à d'autres modèles, conformément au principe, déjà énoncé par la Conférence de Vienne, qui veut que chaque pays choisisse la structure répondant au mieux à ses besoins. Dès lors, ce n'est pas le modèle, mais la satisfaction des exigences définies par les Principes de Paris qui est déterminante pour l'obtention du statut A.

### **Initiatives prises en Suisse en vue de la création d'une Institution nationale**

En été 2001, une centaine d'associations, de syndicats, d'institutions d'Eglise et de personnalités demandaient la création d'une INDH. Ils ont été relayés en décembre de la même année par la conseillère nationale Vreni Müller-Hemmi et par le conseiller aux Etats Eugen David, dont les initiatives parlementaires demandaient la création d'une «Commission fédérale des droits humains». Si les Chambres fédérales n'ont pas donné suite à ces requêtes, elles ont toutefois prié le Conseil fédéral, en 2003, de rédiger un rapport sur la question de la création d'une INDH en Suisse.

Après diverses études réalisées au sein de l'administration fédérale et l'analyse des différents modèles, le Conseil fédéral a décidé fin 2007 de créer un groupe de travail «Institution nationale des droits humains», composé de représentant-e-s de la Confédération et des cantons, ainsi que

de l'Association de soutien à une institution nationale pour les droits humains. Ce groupe de travail a rédigé un rapport dont le but était notamment de définir la nécessité et l'opportunité d'une INDH en Suisse. Sur la base de ces travaux, le Conseil fédéral a finalement fait le choix, le 1er juillet 2009, de créer dans un premier temps un centre universitaire en lieu et place d'une INDH, dans le cadre d'un projet pilote de cinq ans, et de réaliser, une fois la phase d'essai terminée, une évaluation pour savoir s'il convenait de transformer cette structure en une INDH.

C'est sur la base de cette évaluation externe du CSDH, achevée en avril 2015, que le Conseil fédéral a décidé le 1er juillet 2015 de reconduire le mandat de ce centre jusqu'à la création d'une INDH, mais pour cinq ans au plus. A cette fin, il a chargé l'administration fédérale de définir des modèles applicables à une institution permanente, réservant sa décision pour fin 2015.

### **Institution nationale suisse: quelles sont les attentes de la communauté internationale?**

En 2008 déjà, à l'occasion du premier examen périodique universel (EPU), huit pays avaient recommandé à la Suisse de créer une INDH conforme aux Principes de Paris. Lors du deuxième EPU en 2012/2013, neuf pays ont renouvelé cette recommandation. Si la Suisse a réservé un accueil favorable à ces suggestions (no 123.17-123.22), elle s'est toutefois uniquement engagée à examiner la création d'une INDH.

Plusieurs organes conventionnels des Nations Unies chargés de suivre l'application des traités en matière de droits humains se sont eux aussi prononcés à ce sujet; c'est le cas du Comité contre la torture (CAT), du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CE-DEF), du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) et du Comité des droits de l'enfant, qui rappellent régulièrement qu'une INDH suisse devrait satisfaire aux Principes de Paris. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) a même explicitement souligné que le projet pilote en cours ne constituait pas un «substitut acceptable à une institution indépendante des droits de l'homme pleinement conforme aux Principes de Paris».

### **Du CSDH à une Institution nationale indépendante**

Conçu comme un projet pilote, le CSDH ne satisfait pas à maints égards aux exigences des Principes de Paris. Nous commentons ci-dessous quelques aspects essentiels dont il faudrait tenir compte pour concevoir une INDH indépendante que le CIC pourrait accréditer avec le statut A.

### **Mandat global de protection et de promotion de tous les droits humains**

La mission du CSDH se limite aux tâches que lui confie la Confédération, ainsi qu'aux mandats de tiers qu'il se procure lui-même. Il ne s'agit toutefois pas là d'un vaste mandat de protection et de promotion de tous les droits humains, comme l'exigent les Principes de Paris. En effet, ce mandat devrait être aussi étendu que possible et comprendre les tâches suivantes:

- donner son avis sur les dispositions législatives et administratives en vigueur et sur les projets et propositions de loi;
- identifier et faire connaître les atteintes aux droits humains;
- réaliser des enquêtes thématiques sur la situation des droits humains dans le pays et en publier les rapports;
- formuler des recommandations sur l'harmonisation de la législation avec les instruments internationaux;
- encourager la ratification d'autres instruments;
- contribuer aux rapports que la Suisse doit présenter aux organes conventionnels;
- coopérer avec des organisations internationales;
- concevoir et réaliser des programmes d'éducation aux droits humains et
- sensibiliser l'opinion publique à la problématique de la discrimination.

Toutefois, une INDH n'est pas tenue d'accomplir toutes ces tâches pour être conforme aux Principes de Paris, car elle doit définir des priorités, compte tenu des ressources limitées et des considérations stratégiques. Enfin, il est important que l'INDH dispose des compétences requises, s'agissant des tâches qui lui sont confiées, afin qu'elle puisse réellement les accomplir.

### **Indépendance de l'Institution nationale**

Si le CSDH a jusqu'ici travaillé de façon très indépendante, en raison de son rattachement au monde universitaire, les Principes de Paris exigent aussi une indépendance institutionnelle, c'est-à-dire que le gouvernement et le Parlement ne doivent pas donner des instructions à l'INDH, qui ne doit donc pas s'intégrer dans l'organigramme de l'administration. Les INDH existantes ont notamment pris les mesures suivantes pour garantir leur indépendance institutionnelle:

- les représentant-e-s du gouvernement qui siègent dans un organe de l'INDH n'y ont pas le droit de vote, et ne participent donc aux délibérations qu'à titre consultatif;
- la composition des organes de l'INDH doit être pluraliste, pour éviter les influences externes;
- les postes clés de l'INDH doivent être assignés à l'issue d'une procédure accessible et transparente. Il y a notamment lieu de les mettre au concours publiquement, de veiller à la composition équilibrée de l'organe électeur et, si possible, de définir les critères de licenciement dans l'acte de fondation;
- enfin, si l'INDH est certes tenue de seconder le gouvernement lors de l'élaboration des rapports à l'intention des organismes régionaux et internationaux du domaine des droits humains, c'est à l'Etat qu'il incombe en fait de rédiger ces rapports et l'INDH ne devrait pas assumer cette responsabilité.

Manifestement, le critère de l'indépendance n'est pas rempli pour le CSDH, 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. Par ailleurs, comme le montre l'exemple du Centre norvégien des droits humains, une institution rattachée à une université peine à remplir sa fonction d'INDH indépendante. En effet, le principe de la liberté de la

recherche universitaire et son corollaire, le principe de réserve en matière politique, sont difficilement conciliables avec l'indépendance de parole que doit posséder toute INDH pour prendre position dans le domaine des droits humains.

### **Financement de l'institution nationale**

Enfin, l'indépendance d'une INDH ne peut être garantie que si celle-ci dispose d'un financement suffisant pour mener à bien les tâches qui lui sont confiées, raison pour laquelle ces deux aspects se recourent. Une INDH doit en particulier pouvoir décider de l'allocation des fonds qu'elle reçoit. Les Principes de Paris ne se prononcent toutefois pas sur le mode de financement, ni sur les compétences dans ce domaine. Il est aussi permis de prévoir que l'institution s'autofinance en se procurant des mandats ou en réalisant des programmes de formation continue. Néanmoins, c'est à l'Etat d'en assurer le financement principal. Pour garantir la stabilité de l'INDH, son financement devrait émerger au budget de l'Etat en vertu d'une loi. En outre, les représentants de l'INDH devraient avoir le droit d'intervenir lors de l'établissement du budget annuel et d'exposer les ressources dont ils ont besoin afin d'accomplir efficacement les tâches qui leur sont confiées.

Le montant des ressources nécessaires est principalement fonction de la mission que la loi confère à l'INDH, de sorte que les budgets des INDH ne sont guère comparables entre eux. A titre d'exemple, mentionnons néanmoins les cas suivants:

- *Norvège* (5 millions d'habitants environ): le département Institution nationale des droits humains du Centre norvégien des droits humains dispose d'un budget de quelque 900 000 francs (en 2011) et emploie de quatre à cinq personnes.
- *Irlande* (4,7 millions d'habitants environ): la Human Rights and Equality Commission dispose d'un budget provisoire de 4,4 millions d'euros et compte 15 membres (pas de données sur les effectifs).
- *Autriche* (8,5 millions d'habitants environ): le Collège des médiateurs autrichiens dispose d'un budget de 10,5 millions d'euros et de 90 postes à plein temps, ainsi que de 48 commissaires à titre accessoire.
- *Allemagne* (80,7 millions d'habitants environ): l'Institut allemand des droits humains dispose d'un budget de 3,385 millions d'euros (2012) et emploie 56 personnes.
- *Belgique* (11,3 millions d'habitants environ): le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme dispose d'un budget de 8,76 millions d'euros (2011) et emploie 95 personnes.

Le CSDH se finance pour l'essentiel par les prestations qu'il fournit à la Confédération. Même si celle-ci lui a accordé toujours davantage de liberté dans la définition de son programme d'action au fur et à mesure de l'avancement du projet pilote, le CSDH n'est autonome ni dans le choix de ses activités, ni dans l'utilisation de ses ressources.

## **Intégration de l'Institution nationale dans le paysage institutionnel suisse**

Il faut également définir les rapports de l'INDH avec les services de l'administration qui sont déjà actifs dans le domaine des droits humains. Le Principe de Paris dispose certes que l'INDH doit coopérer avec les instances publiques, non gouvernementales et internationales compétentes dans ce domaine, mais ils ne règlent cependant pas les modalités de cette coopération. Dans le contexte suisse, il s'agit principalement de la collaboration avec la Commission fédérale contre le racisme (CFR), la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) et la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT).

Dans le débat sur le choix d'un modèle concret, il faut garder présent à l'esprit que le mandat de ces commissions porte non seulement sur la défense des droits humains, mais comprend aussi des tâches politiques étrangères à la mission d'une INDH. Si plusieurs institutions sont mandatées pour être actives dans le même domaine, il s'agira de rechercher un mode de coopération qui permette de tirer parti des synergies et d'éviter que les l'INDH et une commission fassent double emploi. Durant la phase pilote, le CSDH a déjà fait des expériences positives en ce sens, en particulier en matière de conseil et de détachement d'expert-e-s.

### **Autres aspects à régler**

Outre les sujets abordés ci-dessus, d'autres aspects doivent être précisés en vue de la création d'une INDH en Suisse. Ils seront au centre des débats le 9 novembre 2015, lors du symposium qui réunira des représentant-e-s de la Confédération, de l'économie et de la société civile. En voici un aperçu:

- *Modèle*: lors de la préparation de la phase pilote, la préférence avait été donnée à la figure de l'institut, au terme d'un débat nourri. Ce modèle sera-t-il encore d'actualité? Quelles tâches pourraient lui être confiées?
- *Forme juridique*: la future INDH devrait être dotée de la personnalité juridique, notamment pour satisfaire à l'exigence de l'indépendance. Les formes envisageables sont l'association, la fondation ou encore l'établissement ou la corporation de droit public. L'INDH devrait-elle être détachée de l'université, comme le montre l'exemple du Centre norvégien des droits humains? Quelle forme juridique donner à une étroite coopération entre diverses institutions universitaires pour qu'elle soit efficace?
- *Financement*: le projet pilote en cours est financé par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et par le Département fédéral de justice et police (DFJP). Etant donné qu'elle doit accomplir des tâches variées, l'INDH devrait disposer d'une assise financière solide, aussi diversifiée que possible. Fédéralisme oblige, la mise en œuvre des engagements internationaux en matière des droits humains incombe aussi aux cantons et aux communes, de sorte qu'il convient de se demander si ces collectivités ne devraient pas elles aussi cofinancer l'INDH.

## Conclusion

La Suisse dispose d'une grande latitude dans le choix d'un modèle et d'une forme juridique pour sa future INDH, l'essentiel étant de respecter l'esprit et la lettre des Principes de Paris et de tenir compte des particularités et des besoins de notre pays. Si ces conditions sont remplies, l'INDH pourra accomplir ses nombreuses tâches et faire entendre une voix critique et indépendante.

## Documentation

- [Auf dem Weg zu einer unabhängigen schweizerischen Menschenrechtsinstitution, Modelle von Menschenrechtsinstitutionen in Europa](#)  
Frauke Lisa Seidensticker, Handout zum Vortrag im Rahmen der 1. Jahrestagung der NGO-Plattform Menschenrechte vom 17. September 2013
- [Institution nationale pour les droits humains - recommandations choisies à la Suisse](#)  
humanrights.ch, 15 septembre 2015
- [Création d'une institution des droits humains en Suisse](#)  
humanrights.ch, 15 septembre 2015
- [Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme](#)  
Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/48/134 du 20 décembre 1993
- [Le renforcement institutionnel de la protection des droits humains, création d'une institution nationale indépendante pour les droits humains](#)  
CSDH, 14 mars 2013
- [Rapport du Directoire du CSDH quant à l'existence d'une future institution des droits humains](#)  
CSDH, 25 août 2014
- [Institutions nationales des droits humains en Europe, Rapport annuel 2014](#)  
CSDH
- [Déclaration et programme d'action de Vienne](#)

## Informations complémentaires

- Rapport du Groupe de travail «[Institution nationale des droits humains](#)», 10 mai 2008
- [Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte \(SKMR\): Evaluation](#)  
Rapport d'évaluation final d'econcept, 23 avril 2015 (en allemand seulement)
- [Die Nationale Menschenrechtsinstitution, Eine Einführung, Deutsches Institut für Menschenrechte \(éd.\)](#)  
Valentin Aichele, 2e édition, Berlin 2009
- [Comparaison des Institutions nationales des droits humains en Europe](#)  
humanrights.ch, 10 mars 2015

## Contact

- [Evelyne Sturm](#)



### **Comment citer cet article**

Reto Locher: Vers la création d'une Institution nationale des droits humains en Suisse  
Newsletter CSDH No 32 du 13 octobre 2015

[http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/151013\\_SG\\_indh\\_fr.pdf](http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/151013_SG_indh_fr.pdf)