



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)

Mise en œuvre des recommandations internationales en matière de droits humains au sein d'un Etat fédéral

Perspectives concernant le suivi des « Observations finales » formulées par les organes de traités de l'ONU en Suisse

Etude menée par le Centre suisse de compétence pour les droits humains
(domaine thématique : Questions institutionnelles)

Sur mandat du Comité de pilotage DFAE/DFJP

Rédigée par Andrea Egbuna-Joss, MLaw, Institut du Fédéralisme, Université
de Fribourg et le prof. Dr Walter Kälin, Institut de droit public, Université de
Berne

Berne, le 10 février 2012

Par souci de lisibilité, la présente étude est rédigée au masculin générique : celui-ci désigne bien entendu à la fois les femmes et les hommes.

La présente étude se veut le reflet de l'opinion de ses auteurs et engage uniquement le Centre suisse de compétence pour les droits humains.

Sommaire

Sommaire	I
Bibliographie	II
Liste des abréviations utilisées.....	III
Résumé.....	IV
1. Mandat et procédure	1
2. Remarques introductives concernant la procédure d'élaboration des rapports étatiques à l'intention des organes de traités de l'ONU.....	2
3. Le suivi en Suisse : bilan et propositions d'amélioration	4
3.1. Remarques introductives	4
3.2. Elaboration des rapports étatiques.....	5
3.2.1. Déroulement de la procédure	5
3.2.2. Problèmes constatés et propositions de solutions soumises par la Confédération	6
3.2.3. Problèmes constatés et propositions de solutions soumises par les cantons	6
3.2.4. Problèmes constatés et propositions de solutions soumises par les ONG	7
3.3. Bilan des activités menées actuellement dans le cadre du suivi	8
3.3.1. Activités de suivi menées par la Confédération	8
3.3.2. Activités de suivi menées par les cantons.....	10
3.3.3. Activités de suivi menées par les ONG.....	11
3.4. Idées et propositions en vue de l'amélioration du suivi des recommandations et de la collaboration entre la Confédération et les cantons	12
4. Suivi des recommandations au sein d'une sélection de pays européens.....	16
4.1. Etats fédéraux	16
4.1.1. Allemagne.....	16
4.1.2. Autriche	17
4.2. Etats non fédéraux présentant un intérêt.....	18
4.2.1. Danemark	18
4.2.2. France	19
4.2.3. Norvège	19
4.2.4. Suède.....	20
4.3. Conclusions.....	20
5. Bilan et recommandations en vue de l'amélioration du suivi en Suisse.....	21
5.1. Eléments pour un concept de collaboration orientée sur les processus	21
5.2. Etapes ultérieures.....	24
6. Annexe : liste des personnes interrogées	25

Bibliographie

KÄLIN WALTER, State reports, in : Helen Keller and Geir Ulfstein (eds.), The UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 16–72

KÄLIN WALTER / KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, 2^e édition, Basel 2008.

SPENLÉ CHRISTOPH A., Die Staatenberichtsverfahren der UNO Menschenrechtsverträge – Zur Notwendigkeit einer Reform der Kontrollmechanismen der UNO Menschenrechtsverträge, Zürich / Basel / Genf, 2011.

SPENLÉ CHRISTOPH / SKALSKI JAN, Das Staatenberichtsverfahren vor dem UNO-Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau – Das unterschätzte Instrument: Zur Funktion und Struktur der UNO-Staatenberichtsverfahren und ihrer Bedeutung für die Schweiz, « Jusletter » du 31 octobre 2011 (<http://jusletter.weblaw.ch/article/de/9716?lang=de>).

Liste des abréviations utilisées

Art.	Article
CAT	<i>Convention against Torture</i> / Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, RS 0.105
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDE	Convention des droits de l'enfant (Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant), RS 0.107
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of all Discrimination against Women</i> / Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, RS 0.108
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme (Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), RS 0.101
CERD	<i>Convention on the Elimination on all Racial Discrimination</i> / Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, RS 0.104
cf.	voir
CFR	Commission fédérale contre le racisme
ch. marg.	chiffre marginal
CIJ	Cour internationale de justice
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CNDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme (France)
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DIMR	Institut allemand des droits de l'homme (<i>Deutsches Institut für Menschenrechte</i>)
EPU	Examen périodique universel (<i>Universal Periodic Review</i>) sous la houlette du Conseil des droits de l'homme de l'ONU
Ibid.	ibidem / dans le même ouvrage
Id.	idem / identique
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies (<i>United Nations Organization</i>)
p.	page
p. ex.	par exemple
Pacte I	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, RS 0.103.1
Pacte II	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, RS 0.103.2
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Résumé

La présente étude vise à identifier les mesures qui permettraient d'améliorer la mise en œuvre des observations finales émises par les organes de traités de l'ONU en lien avec les droits de l'homme (ci-après « suivi ») en Suisse. A cet effet, elle se fonde sur les résultats d'une enquête menée auprès d'une cinquantaine de spécialistes suisses et européens.

La procédure de rapport et le suivi des recommandations présentant des recoupements tant au niveau chronologique que thématique, il semble peu judicieux – et encore moins possible – de les aborder séparément ; aussi les personnes contactées ont-elles également été interrogées sur leurs expériences concernant l'élaboration des rapports étatiques et sur les éventuelles améliorations pouvant être apportées à la procédure actuelle.

En Suisse, les services fédéraux et les représentants cantonaux consultés ont déclaré à l'unanimité que la procédure de rapport obligatoire se traduisait par une charge de travail conséquente et plaçait les organes responsables devant un défi de taille.

Interrogés sur les **principaux problèmes posés par l'élaboration des rapports étatiques**, les services fédéraux ont notamment souligné les difficultés rencontrées lors de la collecte des informations cantonales requises pour lesdits rapports. Pour leur part, les cantons ont principalement pointé les aspects suivants : la planification réalisée à court terme par la Confédération ; le fait que, selon eux, les rapports ne reflètent pas de manière adéquate les réalités auxquelles les cantons se trouvent confrontés ; et l'antifédéralisme supposé des comités de l'ONU.

En vue d'**améliorer** les procédures actuelles, les services fédéraux ont d'abord proposé que soit mise sur pied, au niveau fédéral, une meilleure coordination des procédures en lien avec les différents traités, notamment en ce qui concerne la collecte des données. Les représentants des cantons ont estimé qu'il serait opportun d'ouvrir un débat de fond portant sur la façon même d'élaborer les rapports ainsi que sur certains contenus desdits rapports.

Le **bilan des activités liées à la mise en œuvre des recommandations** a montré que la **Confédération** faisait en premier lieu traduire les observations finales en allemand et en italien avant de les publier sur Internet et de les transmettre aux services fédéraux concernés ainsi qu'aux cantons. La suite de la procédure au niveau fédéral affiche un caractère peu homogène, pouvant aller de la renonciation à l'introduction d'autres mesures jusqu'à l'élaboration d'un plan d'action. L'ensemble des services fédéraux interrogés ont déclaré ne pas se sentir habilités à prendre quelque mesure que ce soit pour améliorer la mise en œuvre des recommandations relevant de la compétence des cantons.

Pour leur part, les **cantons** font parvenir les recommandations aux autorités cantonales concernées et aux communes. Sur les six cantons consultés, deux ont également indiqué réaliser d'autres activités de suivi telles que l'organisation de rencontres entre les services cantonaux concernés.

S'agissant des lacunes observées dans la mise en œuvre des recommandations, plusieurs services fédéraux de même que deux ONG ont mis en avant la **question de la causalité**, déterminante dans ce cas : de nombreuses mesures ayant trait aux droits humains sont introduites en Suisse, sans pour autant découler des recommandations émises par un comité de l'ONU. Ainsi, le développement de telles mesures ne repose pas sur une seule cause. Une recommandation *ad hoc* de l'ONU peut éventuellement permettre de soutenir un processus en cours et étayer ainsi les arguments prouvant sa nécessité. Toutefois, la plupart du temps, les changements mis en œuvre en Suisse interviennent sur un modèle ascendant (*bottom-up*) et non descendant (*top-down*).

Néanmoins, les **raisons les plus importantes avancées pour expliquer les défauts de la mise en œuvre des recommandations** sont les suivantes : un environnement politique actuel ainsi qu'un faible niveau de qualité, une formulation trop générale et un caractère non contraignant des

recommandations. La Confédération et les ONG ont également signalé le manque de volonté parfois manifesté par les cantons dans le cadre de la mise en œuvre, tandis que les cantons ont souligné qu'ils appliquaient généralement le droit international public et que, en comparaison avec les autres pays, les droits de l'homme faisaient déjà l'objet d'une attention considérable en Suisse.

En vue d'améliorer le suivi des recommandations en Suisse et de renforcer la collaboration entre la Confédération et les cantons, les différentes parties interrogées (Confédération, cantons et ONG) ont déclaré qu'il était nécessaire de revoir la coordination de la procédure de rapport dans son ensemble et d'élaborer un concept *ad hoc*, estimant en parallèle qu'il était impossible de séparer le suivi de la procédure d'élaboration des rapports. D'après ces mêmes parties, la procédure de rapport devrait désormais être considérée comme un processus permanent, dans le cadre duquel il conviendrait donc de collaborer activement, et non plus uniquement de manière ponctuelle – comme c'est aujourd'hui bien trop souvent le cas. Par ailleurs, la majorité des représentants des cantons souhaiteraient que la procédure soit uniformisée pour les différents accords.

Toutes les parties ont en outre proposé de procéder à une analyse commentée des recommandations, éventuellement suivie de la définition de mesures à mettre en œuvre en priorité. Toutefois, l'élaboration de plans d'action ayant force obligatoire s'est notamment heurtée au scepticisme des représentants des cantons, lesquels privilégieraient l'établissement d'une liste (non contraignante) de mesures possibles destinées à la mise en œuvre des recommandations.

Toujours à des fins d'amélioration, les représentants de la Confédération, des cantons et des ONG ont également proposé de définir clairement les responsabilités et de désigner des interlocuteurs précis, et cela à tous les niveaux.

En vue de mieux appliquer chacune des recommandations, notamment celles qui relèvent de la compétence cantonale, les représentants des cantons se sont exprimés en faveur de la formation de groupes de travail, sous réserve toutefois que les thématiques abordées le soient dans un cadre restreint et que des axes prioritaires soient déterminés avec précision. En outre, plusieurs cantons ont approuvé l'idée d'un échange portant sur les *best practices* des cantons concernant la mise en œuvre des recommandations, bien qu'ils n'aient pu s'accorder s'agissant de la procédure exacte à suivre à cet effet.

Concernant l'implication des ONG dans le suivi des recommandations, la majorité des personnes consultées, tant au niveau fédéral que cantonal, ont fait preuve d'une certaine réserve.

A des fins de comparaison, l'étude présente brièvement **les expériences de six pays européens** (l'Allemagne et l'Autriche en tant qu'Etats fédéraux et le Danemark, la France, la Norvège et la Suède en tant qu'Etats centralisés), mettant ainsi en avant les résultats suivants :

- Pour tous les pays examinés, il a été mis en évidence que, dans le cadre de la procédure de rapport, la priorité était accordée à l'élaboration desdits rapports et non au suivi des recommandations émises par les organes de traités de l'ONU.
- Aucun des Etats considérés n'a développé de dispositif précis de suivi dans le domaine de la procédure de rapport, bien que l'Autriche ait pour sa part mis sur pied un mécanisme de ce type s'agissant du suivi du processus de l'EPU.
- Plusieurs pays ont développé des aspects isolés du processus de suivi ou sont en discussion à ce sujet. On trouve ainsi : (1) des plans d'action en matière de droits humains (en Allemagne ; en préparation en Suède ; demande émanant de la société civile en Norvège) ; (2) des prises de position formelles de l'institution nationale des droits de l'homme concernant la nécessité d'adapter la législation (en France) ; (3) des consultations organisées par l'institution nationale des droits de l'homme avec les différentes sphères concernées (en Allemagne) ; (4) des coordinateurs désignés au sein des ministères et des *Bundesländer* (en Autriche) ; (5) un

comité de pilotage de haut rang incluant la société civile (en Autriche, pour le processus de l'EPU).

- Il est essentiel d'établir le lien entre le processus de suivi et les décisions financières induites.
- En Allemagne et en Autriche, la structure fédérale ne pose a priori aucun problème du fait que la plupart des difficultés liées aux droits de l'homme relèvent des compétences de l'Etat fédéral. Les *Länder* sont impliqués par le biais des coordinateurs des droits de l'homme (pour l'Autriche), dans le cadre de la discussion sur les thèmes importants lors de conférences techniques entre l'Etat et les *Länder* (en Allemagne) et du fait de l'intégration des représentants des *Länder* dans les délégations dévolues au dialogue avec les organes de traités.

Sur la base du bilan concernant l'état des activités ainsi que des propositions d'amélioration soumises par la Confédération, les cantons et les ONG concernant l'élaboration des rapports étatiques et le suivi des recommandations correspondantes en Suisse, et compte tenu des résultats de l'enquête menée auprès des représentants du gouvernement et de la société civile dans les Etats visités à l'étranger, la présente étude propose de mettre sur pied un *concept de collaboration orientée sur les processus* entre la Confédération, les cantons, les villes et communes ainsi que les ONG. Le concept est fondé sur les points suivants :

1. uniformiser les procédures d'élaboration des rapports étatiques ;
2. assurer une meilleure coordination entre les procédures relatives aux différents traités et notamment élaborer un calendrier transparent relatif aux cycles de rapports intervenant régulièrement, et cela pour tous les traités ;
3. pour ce faire, mettre en place un dispositif de coordination incluant à la fois la Confédération et les cantons ;
4. désigner des interlocuteurs responsables à chaque échelon afin d'assurer une meilleure communication et de faciliter les échanges informels entre les différentes parties concernées par la rédaction des rapports étatiques ;
5. en vue d'améliorer le suivi des recommandations, entreprendre une analyse commune des observations finales formulées par les organes de traités ;
6. dans le cadre du suivi des recommandations, envisager de définir certaines priorités et d'établir un plan de mesures appropriées (éventuellement sous la forme de plans d'action) ;
7. vérifier la pertinence de la création de groupes de travail visant une meilleure mise en œuvre des différentes recommandations ;
8. envisager d'impliquer plus largement les parlements ;
9. élaborer un nouveau concept de collaboration orientée sur les processus en ce qui concerne l'élaboration des rapports et/ou la mise en œuvre des recommandations émanant des organes de traités internationaux en matière de droits de l'homme, concept applicable à la fois dans le cadre des Conventions de l'ONU et dans celui des Conventions du Conseil de l'Europe.

La prochaine étape consistera à proposer une discussion concernant la présente étude et les recommandations à l'occasion d'une manifestation à huis-clos, dans le cadre de laquelle il sera notamment question de la création d'un groupe de travail mixte chargé de mettre sur pied un concept *ad hoc*.

1. Mandat et procédure

Dans son mandat de prestations du 1^{er} septembre 2011, le DFAE/DFJP a chargé le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

« [de] préparer, sur la base d'une comparaison de la pratique d'autres États, une étude sur la meilleure manière d'assurer le suivi des conclusions et recommandations adressées à la Suisse par les organes de traités de l'ONU et formuler des propositions concrètes à ce sujet. »

Conformément au dit mandat, la présente étude a pour objectif d'examiner la manière dont la mise en œuvre des observations finales émises par les organes de traités de l'ONU pourrait être améliorée et de formuler des recommandations concrètes à cet effet.

L'étude traite en premier lieu de la question des activités entreprises (ou devant être entreprises) en Suisse en vue d'assurer le suivi des recommandations formulées par les organes de traités de l'ONU. Les interlocuteurs ont également été interrogés sur la procédure d'élaboration des rapports étatiques elle-même et les difficultés qui y sont liées, et cela pour les raisons suivantes : tout d'abord, il semble peu pertinent de séparer radicalement la procédure de rapport du suivi des recommandations, du fait de leurs recoupements sur les plans chronologique et thématique ; ensuite, les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des recommandations s'entendent uniquement si elles sont considérées dans un tel contexte ; enfin, c'est là la seule manière de formuler des recommandations judicieuses visant l'amélioration de la collaboration entre la Confédération et les cantons.

L'étude se fonde sur une série d'entretiens menés avec près d'une cinquantaine de spécialistes suisses et étrangers (la liste des personnes interrogées se trouve au chiffre 6, Annexes).

En Suisse, le CSDH a réalisé des entretiens personnels avec des représentants de l'administration fédérale, d'une commission extraparlamentaire, de la Conférence des gouvernements cantonaux, de deux conférences cantonales spécialisées, de deux cantons ainsi qu'avec deux organisations non gouvernementales. Un entretien téléphonique approfondi avec une autre ONG a également eu lieu. Huit autres cantons ont été contactés pour la remise d'un questionnaire, suivie d'un entretien téléphonique. Les cantons contactés ont été sélectionnés de manière à garantir la représentation la plus équilibrée possible des différentes régions linguistiques et des différentes tailles des cantons. En tout, quatre cantons ont réagi à cette demande. Il est à noter que les données des représentants cantonaux se rapportent toujours uniquement à certains des traités en lien avec les droits humains.

A cela s'ajoutent des entretiens organisés avec des représentants du gouvernement et d'ONG de Danemark, d'Allemagne, de France, de Norvège et d'Autriche.

Les interlocuteurs ont été invités à *ne pas* reproduire une éventuelle position officielle, mais à relater leurs expériences personnelles ainsi qu'à soumettre leurs propres propositions d'amélioration. L'anonymat leur ayant été garanti, les différentes citations ne sont ici pas associées à leurs auteurs.

Conformément au mandat de prestations, l'étude se limite aux recommandations émanant des organes de traités de l'ONU et n'a pas pour objet celles acceptées par la Suisse dans le cadre du processus de l'EPU. Néanmoins, la partie portant sur la comparaison entre les différentes pratiques exercées reprend les expériences que les pays consultés ont pu connaître avec le processus de l'EPU, pour autant que celles-ci présentent un intérêt pour la formulation de recommandations concrètes visant l'amélioration du suivi des observations finales en Suisse.

Le mandat ne fait pas non plus mention du suivi des recommandations du Conseil de l'Europe portant sur les conventions concernant les droits de l'homme. Etant donné que des procédures de

rapports étatiques sont également mises en œuvre pour certaines de ces conventions (notamment concernant la Convention-cadre du 1^{er} février 1995 pour la protection des minorités nationales ou la Charte européenne des langues régionales et minoritaires du 5 novembre 1992), il conviendrait de les prendre en considération dans la planification des démarches ultérieures, afin de garantir une solution globale cohérente.

Après quelques remarques introductives générales concernant la procédure de rapport (au ch. 2), l'étude récapitule les réponses des personnes interrogées sous forme de synthèse (au ch. 3). Une brève partie portant sur la comparaison entre les différentes pratiques explicite ensuite la manière dont les observations finales sont gérées dans les pays européens (ch. 4). Enfin, des recommandations concrètes concernant les améliorations à apporter au suivi de ces observations en Suisse sont formulées (ch. 5).

2. Remarques introductives concernant la procédure d'élaboration des rapports étatiques à l'intention des organes de traités de l'ONU

A l'heure actuelle, la Suisse a ratifié six textes de l'ONU concernant les droits humains ainsi que, pour certains, les protocoles additionnels s'y rapportant, à savoir :

- le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU),
- le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU), y c. le Protocole facultatif du 15 décembre 1989 visant à abolir la peine de mort,
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984 (CAT), y c. le Protocole facultatif de 2002,
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 (CEDAW), y c. le Protocole facultatif de 1999,
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 (CERD), et
- la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CRC), y c. les deux Protocoles facultatifs (2000), le premier concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et le second concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

Par ces ratifications, la Suisse s'est engagée à introduire, sur son territoire national, les mesures requises pour la mise en œuvre et le respect des droits garantis par les différents traités.

A l'échelle internationale, le contrôle de la mise en œuvre des recommandations au sein des Etats parties – pour tous les traités de l'ONU susmentionnés portant sur les droits humains – intervient par le biais de la procédure d'élaboration de rapports étatiques :¹ dans un laps de temps d'un à deux ans après la ratification, puis ensuite à raison de tous les quatre ou cinq ans en règle générale, les Etats

¹ A ce sujet, voir les ouvrages de Spenlé et Kälin. Voir également Kälin/Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, p. 239 et suivantes, ainsi que Spenlé/Skalski, ch. marg. 3 et suivants. Pour tous les traités, il existe également des procédures de recours individuel devant les organes concernés (toutefois, les protocoles de communication individuelle se rapportant au Pacte I de l'ONU ainsi qu'à la CRC ne sont pas encore entrés en vigueur). Jusqu'à présent, la Suisse a reconnu la compétence des comités de l'ONU pour l'évaluation des communications individuelles dans le cadre la CEDAW, de la CERD et de la CAT.

doivent rédiger un rapport sur la mise en œuvre et/ou les progrès de la mise en œuvre des traités concernés, qu'ils remettent à l'organe de contrôle compétent de l'ONU, lequel consiste en un comité d'experts indépendants. Outre ces rapports étatiques, les comités tiennent compte, lors de l'évaluation des différents Etats, des rapports alternatifs rédigés par les organisations non gouvernementales ainsi que d'autres informations relatives à la mise en œuvre du traité ou à d'éventuels problèmes.

Lors d'une présentation réalisée en présence du comité compétent, une délégation issue du gouvernement de l'Etat concerné a l'occasion d'expliquer le contenu du rapport et de répondre aux questions que celui-ci suscite. De la même manière, une délégation de représentants de l'ONG ayant remis le rapport alternatif est entendue pour en présenter la teneur et élucider les questions soulevées. Après délibération sur le rapport étatique et la présentation, l'organe de traité rédige ses observations finales, lesquelles récapitulent les progrès et lacunes observés et fournissent des recommandations visant l'amélioration de la mise en œuvre des droits en question.

Si les recommandations ne revêtent aucune force obligatoire sur le plan légal, elles acquièrent néanmoins un degré d'autorité considérable², dans la mesure où elles précisent le devoir des Etats parties en termes de dispositions à prendre afin d'appliquer le traité concerné et où elles émanent d'un organe chargé par ce même Etat de contrôler le rapport soumis. Le poids réel des recommandations variera en outre si le comité constate un manquement effectif au traité dans un certain domaine ou s'il soumet uniquement des propositions de nature programmatrice.

Suite à l'adoption des observations finales, il incombe à l'Etat partie de mettre en œuvre les recommandations formulées par les organes de traités (suivi) et de dresser ensuite le bilan des progrès ainsi réalisés dans le prochain rapport étatique. Il arrive, en cas de recommandations particulièrement importantes ou urgentes, que les comités invitent les Etats à rédiger un rapport intermédiaire après seulement une année (procédure de suivi des comités).

S'ensuit un nouveau cycle de rapport, durant lequel l'Etat partie prépare le prochain rapport demandé.

La procédure d'élaboration des rapports amène les Etats parties à examiner périodiquement et de manière approfondie la législation nationale (et cantonale dans le cas de la Suisse) pertinente, les instructions administratives de même que la pratique des autorités. Cette autoévaluation a pour but de leur permettre d'identifier les éventuels problèmes survenant dans le cadre de la mise en œuvre des traités tout en les incitant à prendre les mesures requises.

En parallèle, les procédures d'élaboration des rapports relatifs aux différents traités de l'ONU portant sur les droits humains placent les services gouvernementaux responsables devant un défi de taille : elles demandent un temps considérable et se révèlent particulièrement complexes. Les cycles de rapport semblent souvent relativement courts pour la mise en œuvre des recommandations ; impression exacerbée en Suisse, s'agissant notamment des adaptations légales conseillées, du fait de la lourdeur des processus législatifs tant nationaux que cantonaux.

L'ONU a ouvert le débat, depuis quelques années, autour de la réforme de la procédure de rapport : il convient de rendre celle-ci plus efficace et de renforcer les organes de traités. Les innovations essentielles apportées à l'échelle internationale offrent aux Etats les opportunités suivantes : élaborer un document « canevas » (*core document*) destiné aux rapports concernant l'ensemble des

² Spenlé, p. 224.

traités relatifs aux droits humains qu'ils ont ratifiés, et travailler suivant une nouvelle procédure pour le Comité contre la torture et le Comité des droits de l'homme, selon laquelle ils peuvent – s'ils le désirent – présenter leurs rapports sur la base d'une liste des points à traiter remise au préalable par le Comité concerné (« *Focused Reports based on Replies to Lists of Issues Prior to Reporting* »). En parallèle, il est recommandé à l'Etat partie de prendre des mesures à l'échelle nationale afin de mettre sur pied des conditions-cadre appropriées visant l'amélioration de la coordination des différents services impliqués dans l'élaboration des rapports.

L'examen périodique universel (EPU ou « *Universal Periodic Review* »), présenté devant le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, est à distinguer de la procédure d'élaboration des rapports étatiques relatifs aux traités des droits de l'homme de l'ONU (et n'est à ce titre pas inclus dans la présente étude). Dans le cadre de l'EPU, le contrôle de la situation en matière de droits de l'homme n'est pas opéré par des experts comme pour le rapport étatique, mais par d'autres Etats (« *peer review* »). Cette procédure revêt une nature politique et les recommandations du Conseil des droits de l'homme de l'ONU peuvent être acceptées ou refusées par les Etats examinés. Ces deux points pourraient expliquer pourquoi le suivi de l'EPU reçoit plus d'attention au sein de certains des pays étrangers visités que le suivi des recommandations émises dans le cadre de la procédure de rapport (à ce sujet, voir ch. 4).

3. Le suivi en Suisse : bilan et propositions d'amélioration

3.1. Remarques introductives

Les informations relatives au bilan des activités menées en Suisse se fondent en majeure partie sur seize entretiens personnels, d'une durée d'une heure environ, réalisés par le CSDH en novembre et décembre 2011. Parmi ces entretiens, neuf ont été conduits auprès de protagonistes de l'administration fédérale et de la Commission fédérale contre le racisme³, cinq auprès de représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux, des conférences cantonales spécialisées ainsi que de différents cantons, et deux auprès d'organisations non gouvernementales. Les informations émanant de quatre autres cantons et d'une autre ONG ont été obtenues par le biais de questionnaires écrits et d'entretiens téléphoniques.

Si l'ensemble des services fédéraux compétents ont pu être interrogés, les cantons et les organisations non gouvernementales ont fait l'objet d'une sélection, pour laquelle, s'agissant des cantons, on s'est efforcé de réunir un échantillon équilibré basé sur les différentes régions linguistiques et la taille des cantons. Certaines des questions n'ont pas obtenu de réponse directe de la part de toutes les personnes interrogées que ce soit en tête à tête, par écrit ou par téléphone. Ainsi, les réponses majoritaires reprises dans la synthèse établie ci-après doivent être interprétées avec prudence, au titre de simples tendances.

³ La Commission fédérale contre le racisme (CFR) intervient principalement de manière indépendante en qualité de commission extraparlamentaire et ne constitue pas un « service fédéral » au sens strict du terme. Néanmoins, ses réponses ont été intégrées à celles de la Confédération lors de l'évaluation des entretiens.

3.2. Elaboration des rapports étatiques

3.2.1. Déroulement de la procédure

Pour les six traités de l'ONU portant sur les droits de l'homme observés ici, la responsabilité relative à l'élaboration des rapports étatiques est du ressort de différentes autorités fédérales :

- Pacte I de l'ONU : SECO,
- Pacte II de l'ONU : Office fédéral de la justice, Unité Droit européen et protection internationale des droits de l'Homme,
- CAT : Office fédéral de la justice, Unité Droit pénal international,
- CEDAW : Direction du droit international public, en étroite collaboration avec le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes,
- CERD : Direction du droit international public, en étroite collaboration avec le Service de lutte contre le racisme,
- CDE : Direction du droit international public (toutefois, les activités afférentes au suivi sont du ressort de l'Office fédéral des assurances sociales).

Lors des derniers cycles de rapport, la responsabilité afférente aux divers traités a parfois subi certains changements. Définie de manière non contraignante, elle peut être modifiée dans le cadre de concertations bilatérales entre les services fédéraux concernés.

La première étape de l'élaboration d'un rapport périodique consiste à demander aux services fédéraux concernés par le thème abordé de rédiger leur contribution, pour laquelle ils utilisent parfois le logiciel *ad hoc* développé par le DFAE : « Reporting on Demand ».

Pour leur part, les cantons et les communes sont invités à apporter leur contribution concernant les thèmes relevant des compétences cantonales. Les procédures ne sont toutefois pas uniformes en ce qui concerne les différents traités⁴ : tandis que, pour certains rapports, cantons et communes ont la possibilité de prendre position au sujet de l'ébauche, ils n'ont, dans d'autres hypothèses, qu'à fournir leurs réponses au moyen d'un questionnaire en début de procédure, sans recevoir ensuite l'ébauche du rapport pour donner leur point de vue.

La prise de contact avec les cantons intervient différemment selon la procédure choisie : si les cantons sont habituellement contactés par l'intermédiaire de leur Chancellerie d'Etat, il arrive néanmoins que le contact soit établi directement avec les services cantonaux concernés ou encore (en sus ou exclusivement) par le biais de la CdC et des conférences cantonales spécialisées.

Si d'autres questions exigeant une prise de position des cantons surgissent entre le moment du dépôt du rapport et celui de sa présentation, le service fédéral concerné opte expressément pour une approche sélective et adresse ses questions à quelques cantons uniquement, notamment pour éviter la charge de travail excessive qu'entraînerait un flot incessant de questions émanant de la Confédération.

Avant que le rapport ne soit soumis au Conseil fédéral pour approbation, une procédure de consultation formelle des offices est conduite au niveau fédéral.

⁴ A ce sujet, voir également Spenlé/Skalski, ch. marg. 13 et suivant.

3.2.2. Problèmes constatés et propositions de solutions soumises par la Confédération

Interrogés sur les **difficultés rencontrées lors de l'élaboration des rapports étatiques**, les services fédéraux ont pour la plupart mentionné les points suivants :

- certains cantons ne retournent pas les questionnaires envoyés ;
- les données exigées par les comités ne sont parfois pas recensées ou ne présentent pas le niveau de qualité souhaité au sein des cantons ;
- les réponses fournies par les cantons présentent souvent un niveau de qualité très hétérogène ; de fait, les quelques cantons qui livrent un grand nombre d'informations se trouvent parfois frustrés de voir leurs données complémentaires apparaître en marge des rapports uniquement ;
- certains traités englobent de nombreux domaines et les responsabilités au niveau des cantons ne sont pas claires ; enfin,
- l'obligation d'élaborer des rapports, aussi bien pour la Confédération que pour les cantons, se traduit par une charge de travail considérable.

Aux dires de différents interlocuteurs fédéraux, les aspects suivants pourraient être **améliorés** :

- la coordination interne des procédures afférentes aux différents traités au niveau fédéral ;
- la planification des cycles réguliers de relevés des données ;
- la coordination des différents traités sur les plans thématiques et chronologiques s'agissant de la récolte des données (en particulier pour les thèmes multisectoriels), et
- la détermination en temps utile des indicateurs destinés au prochain rapport étatique.

Les propositions d'amélioration ci-après ont également été évoquées de manière individuelle :

- l'optimisation de la structure des enquêtes menées auprès des cantons et éventuellement la mise au point des questionnaires en collaboration avec les conférences cantonales spécialisées ;
- l'accès des cantons au logiciel « Reporting on Demand » (l'un des services fédéraux s'est néanmoins prononcé contre cette proposition, en invoquant notamment le fait que l'accès à ce logiciel ne résoudrait pas le problème de la qualité variable des réponses fournies par les cantons), ainsi que
- l'indication par les cantons d'un plus grand nombre d'exemples probants pour les rapports.

3.2.3. Problèmes constatés et propositions de solutions soumises par les cantons

La majorité des conférences cantonales et des représentants des différents cantons interrogés ont estimé que la **situation actuelle en lien avec l'élaboration des rapports étatiques était globalement insatisfaisante**. Selon eux, la planification établie par la Confédération intervient à trop court terme et le fait de répondre aux questionnaires ou de prendre position sur les ébauches de rapports entraîne une charge de travail considérable dans des délais très brefs.

En outre, les réalités cantonales sont rarement reflétées comme il se doit dans les rapports. Les cantons s'estiment plus actifs que ne le laisse deviner leur présentation dans les rapports ou que ce que peuvent en percevoir les comités. Une divergence qui pourrait s'expliquer, selon eux, par un problème de perception au niveau de la Confédération ou par le fait que la Suisse se « vend plutôt mal » dans le cadre des relations avec l'extérieur.

Certains des interlocuteurs ont également critiqué le fait que le fédéralisme suisse ne soit pas suffisamment représenté dans les rapports ni expliqué lors de la présentation devant les comités. En outre, il a semblé à plusieurs reprises que l'attitude des membres des comités vis-à-vis du fédéralisme soit plutôt négative.

Certains ont également déploré le fait que les questionnaires comportent parfois des questions trop précises, auxquelles il était par conséquent très difficile de répondre. Enfin, le volume particulièrement imposant des rapports, qui complique généralement la remise d'une prise de position appropriée à court terme, a été souligné de manière générale.

A des fins d'amélioration, les conférences – notamment – ont proposé d'instaurer une discussion de base entre la Confédération et les cantons portant sur la manière d'élaborer les rapports, la planification temporelle de même que la coordination des différentes procédures devant être améliorées. Il conviendrait également de définir des priorités s'agissant des thèmes à aborder : se limiter à l'essentiel renforcerait la crédibilité de l'ensemble de la procédure d'élaboration des rapports. Une plus grande participation des cantons dans ce cadre serait par ailleurs souhaitable et tout à fait possible (ainsi que l'a montré le rapport d'évaluation Schengen/Dublin). En outre, il serait également utile de revoir la question de la répartition des ressources entre la Confédération et les cantons dans ce domaine.

Toutefois, les représentants des cantons de petite et moyenne taille que nous avons contactés se prononcent contre la proposition visant à augmenter leur participation, estimant que la situation actuelle est satisfaisante ou qu'une demande de renseignements par échantillon auprès de certains cantons et/ou une procédure impliquant les conférences cantonales spécialisées suffirait.

La majorité des représentants des cantons ont déclaré qu'il était très important pour eux de pouvoir prendre position sur l'*ébauche* des différents rapports plutôt que d'envoyer simplement aux services fédéraux responsables des informations concernant leurs cantons sans pouvoir ensuite vérifier la manière dont leurs réponses ont été prises en considération (à ce sujet, voir le chiffre 3.2.1 ci-dessus).

3.2.4. Problèmes constatés et propositions de solutions soumises par les ONG

Les organisations non gouvernementales, de leur côté, rédigent un rapport dit « alternatif » et ne prennent pas part – ou seulement de manière marginale – à l'élaboration des rapports étatiques. Par conséquent, elles n'ont été que brièvement interrogées sur ce point.

Les ONG sont parfois invitées par les services fédéraux à fournir une contribution s'agissant des progrès réalisés depuis le dernier rapport étatique, ce qui est ressenti comme particulièrement frustrant pour deux des ONG interrogées, notamment parce qu'elles s'estiment trop peu impliquées en ce qui concerne d'autres questions (p. ex. dans le cadre du suivi).

Il a par ailleurs été suggéré que les rapports étatiques adoptent une forme plus autocritique. Une telle perspective permettrait en effet de préparer d'autres types de questionnaires, moins longs, à remettre aux cantons et aux communes, ce qui pourrait éventuellement résoudre en partie le problème d'absence de réponse de leur part.

Enfin, il est essentiel, selon elles, de récolter davantage de données sur les thèmes en lien avec les droits humains et d'être en mesure d'adapter rapidement les indicateurs *ad hoc*. Parallèlement, une ONG a reconnu qu'un grand nombre de données était déjà disponible, mais que celles-ci correspondaient rarement à celles demandées par les comités.

3.3. Bilan des activités menées actuellement dans le cadre du suivi

3.3.1. Activités de suivi menées par la Confédération

Bien que cela ne fût, au début, pas le cas pour tous les traités de l'ONU portant sur les droits de l'homme, les observations finales émises pour l'ensemble des conventions considérées dans la présente étude ont entre-temps été **traduites** en allemand et en italien, en sus des versions anglaises et françaises. La décision concernant la traduction des observations et la rapidité de celle-ci dépendent fondamentalement des services fédéraux compétents : il n'existe donc aucune réglementation uniforme à ce sujet.

La **publication** sur Internet intervient, d'une part, sur le site du DFAE à la rubrique Conventions de l'ONU relatives aux droits humains, catégorie Rapports nationaux⁵, et d'autre part – parfois – sur la page d'accueil des offices fédéraux concernés, auquel cas le site du DFAE propose des liens permettant d'accéder aux pages *ad hoc*. Si les rapports étatiques et les observations finales sont parfois imprimés, la plupart des services fédéraux ont choisi d'y renoncer pour des raisons financières.

Concernant la date de publication sur Internet, nous avons obtenu des informations divergentes : tandis que la Confédération nous a assuré que les rapports et les observations finales étaient toujours diffusés sans attendre, les ONG interrogées se plaignent de la lenteur de la publication, tout au moins pour certains des traités.

Les informations sur les personnes à contacter ont été mises à disposition sur Internet pour deux des traités uniquement, aucun service responsable n'étant précisé pour les autres.

Les observations finales sont en premier lieu **transmises** aux services fédéraux impliqués dans le cadre de la consultation des offices. S'agissant des cantons, les recommandations (accompagnées d'une lettre plus ou moins détaillée) sont envoyées à tous les gouvernements cantonaux ainsi que, parfois, aux conférences cantonales spécialisées concernées et aux interlocuteurs directs / services spécialisés des cantons, auxquels il est demandé de faire respecter les recommandations relevant des compétences cantonales.

La question de savoir si les recommandations étaient également envoyées aux instances judiciaires fédérales ainsi qu'aux commissions parlementaires fédérales concernées a obtenu des réponses divergentes de la part des interlocuteurs. Tandis que certains ont répondu par la négative, d'autres ont confirmé que les instances judiciaires comme les commissions parlementaires figuraient parmi les destinataires de la procédure de consultation des offices et recevaient de fait « automatiquement » les recommandations formulées par les comités.

Plusieurs services fédéraux introduisent des **mesures de sensibilisation** – telles que l'organisation de formations continues et de congrès – ayant trait au domaine du traité dont ils sont responsables. A cet effet, certains travaillent en étroite collaboration avec les ONG et (co-)financent les projets de sensibilisation que celles-ci entendent mettre sur pied. Toutefois, cette sensibilisation vise la plupart du temps à garantir une meilleure connaissance et reconnaissance générale du traité en question, et porte moins spécifiquement sur les recommandations émises par le comité dudit traité.

S'agissant des différentes recommandations, le service fédéral responsable et/ou l'office fédéral compétent décident de manière autonome des **étapes ultérieures à engager concernant la mise en**

⁵ <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/human/humri/humrtr/humrep.html>.

œuvre des recommandations au niveau fédéral. Dans ce cadre, les procédures se révèlent très différentes : si deux des services fédéraux ont élaboré un plan d'action visant la mise en œuvre (plus ou moins complète) des recommandations au niveau fédéral et/ou aspirent à élaborer un tel plan⁶, d'autres services se limitent à examiner ponctuellement le bien-fondé de nouvelles mesures – p. ex. la constitution d'un groupe de travail – portant sur l'une ou l'autre des recommandations ; d'autres encore choisissent (ou ont jusqu'à présent choisi) de laisser aux offices fédéraux compétents le soin de décider si de nouvelles activités doivent être entreprises pour la mise en œuvre des recommandations et, le cas échéant, lesquelles. Dans ce genre de cas, aucune coordination ni aucun contrôle (tout au moins formels) de la mise en œuvre ne sont opérés. L'un des services s'efforce actuellement d'améliorer la coordination des activités de suivi s'agissant du traité dont il est responsable au niveau fédéral.

Les services fédéraux interrogés ont tous déclaré ne pas se sentir habilités à prendre des **mesures** de quelque type que ce soit **en vue d'améliorer la mise en œuvre des recommandations relevant de la compétence des cantons** ou encore d'épauler ces derniers dans ce cadre. La question de la pertinence d'un éventuel commentaire des recommandations (en lieu et place d'un simple envoi accompagné d'une lettre) a obtenu une réaction modérément positive ; il a par ailleurs souvent été souligné que, au regard de la répartition des compétences, la Confédération n'était pas habilitée à élaborer un tel commentaire, lequel risquerait en outre d'être considéré comme une forme de mise sous tutelle par les cantons et de générer un certain mécontentement. L'un des services a carrément estimé qu'un commentaire des recommandations était fondamentalement inutile.

Un autre service a attiré l'attention sur le fait que la Confédération, si elle ne disposait d'aucune compétence pour contrôler de manière effective la mise en œuvre des recommandations au sein des cantons, pouvait toutefois exercer une certaine pression sur ces derniers au moyen de bilans d'activités suivis de publications ou d'un échange concernant les meilleures pratiques à adopter (« *best practices* »). Néanmoins, un autre service encore a émis des doutes quant au succès d'une telle procédure, craignant que des demandes constantes adressées aux cantons ne conduisent à la contrariété de ces derniers plutôt qu'à l'amélioration de la mise en œuvre des recommandations.

Concernant les différentes procédures de mise en œuvre des recommandations, **aucun échange formel de « *best practices* » n'a lieu entre les services fédéraux responsables.** Néanmoins, la quasi-totalité des interlocuteurs nous ont assuré qu'un échange informel avait lieu, les protagonistes se connaissant et n'hésitant pas à poser des questions en cas de besoin.

A la question de savoir s'ils pouvaient fournir des **exemples concrets de recommandations mises en œuvre**, une large majorité des interlocuteurs a répondu par la négative. Seul un service s'est montré en mesure de citer une série d'études qu'il avait commandées sur la base des recommandations. Parallèlement, il a été souligné que la **question de la causalité présentait un caractère déterminant** : de nombreuses mesures liées aux droits de l'homme sont introduites en Suisse sans toutefois découler des recommandations émises par un comité de l'ONU. Ainsi, le développement de telles mesures ne repose pas sur un unique motif. Une recommandation *ad hoc* de l'ONU peut

⁶ Nous nous référons, à titre d'exemple, au plan d'action de 2009 pour la mise en œuvre des recommandations liées à la CEDAW. Ce plan d'action a été élaboré à l'échelle fédérale dans le cadre d'un groupe de travail interdépartemental. Il fournit une vue d'ensemble des priorités à respecter par les différents services fédéraux et détermine clairement les responsabilités. Les cantons et la société civile devraient également être impliqués dans les mesures de mise en œuvre ultérieures lors d'une prochaine étape. Cf. Spénlé/Skalski, ch. marg. 53 et suivant.

éventuellement permettre de soutenir un processus déjà en cours et étayer ainsi les arguments prouvant sa nécessité. Les changements mis en œuvre en Suisse intervenant la plupart du temps selon un modèle ascendant (*bottom-up*) et non descendant (*top-down*), la question de la mise en œuvre des recommandations peut paraître peu pertinente sous l'angle considéré actuellement.

Nous avons malgré tout interrogé nos interlocuteurs sur les **motifs les plus importants pouvant expliquer pourquoi les recommandations formulées par les organes de traités sont actuellement mises en œuvre de manière incomplète en Suisse.**

- L'environnement politique a été cité à la quasi-unanimité : il arrive fréquemment qu'une majorité parlementaire se détache clairement en se prononçant en défaveur des recommandations.
- En outre, une large majorité des interlocuteurs ont estimé que certaines des recommandations étaient de nature peu appropriée, soulignant en parallèle les défauts qu'elles pouvaient présenter en termes de qualité et la formulation trop générale de plusieurs d'entre elles.
- L'insuffisance des ressources a été mentionnée par la moitié des personnes interrogées. L'un des services a cependant indiqué que le problème ne venait pas des ressources mais dépendait des volontés politiques.
- Le manque de volonté de mise en œuvre de la part des cantons a également été avancé par plusieurs services. La mise en œuvre des recommandations ne ferait pas partie des priorités des cantons ; ces derniers estimeraient en outre que certaines des recommandations émises par les comités (notamment les propositions d'harmonisation et la recommandation visant l'élaboration de lois fédérales portant sur les compétences cantonales) seraient inacceptables.
- Plusieurs services ont également indiqué que les lacunes de mise en œuvre pouvaient s'expliquer par le fait que les recommandations ne revêtent pas de force obligatoire.
- Certains motifs ont été pointés par l'un ou l'autre service seulement : parfois, un grand nombre de recommandations sont adoptées à court terme ; le traité dont ils sont responsables et les recommandations y afférentes recouvrent de nombreux domaines ; des doutes subsistent parfois quant aux personnes effectivement responsables de la mise en œuvre ; en cas de séparation des compétences, personne ne se sent responsable, et parfois, des impératifs techniques font obstacle à la mise en œuvre. Enfin, un service a également fait valoir que les cantons ne connaissaient parfois pas ou trop peu le traité en question.

3.3.2. Activités de suivi menées par les cantons

Tous les cantons interrogés **transmettent** les recommandations aux autorités cantonales concernées et aux communes, et certains les envoient également aux tribunaux cantonaux. La plupart ont en revanche déclaré ne pas les adresser aux parlements cantonaux.

Au sein de l'un des cantons, les départements cantonaux concernés sont enjoins à donner un *feedback* au département responsable s'ils estiment qu'une intervention est nécessaire, en indiquant également les mesures qui devraient être prises. Le même canton constate que, dans le cadre des échanges opérés en son sein et concernant les recommandations ou les critiques formulées au niveau international, les interlocuteurs s'efforcent de communiquer de manière nuancée et parfois sélective, permettant ainsi de contrer un éventuel réflexe de défense vis-à-vis desdites recommandations.

Dans un autre canton, des rencontres annuelles sont organisées entre les différents services concernés ; de même, des séances semestrielles et informelles sont réalisées en présence des

autorités cantonales et d'ONG, cela dans le but d'offrir aux participants l'opportunité de dialoguer de manière ouverte et de formuler les éventuelles critiques soulevées. En outre, des manifestations thématiques sont mises sur pied au sein de ce même canton.

A la question concernant les **motifs pouvant expliquer pourquoi les recommandations formulées par les organes de traités de l'ONU sont souvent mises en œuvre de manière incomplète dans les cantons**, nous avons obtenu les réponses suivantes :

- La quasi-totalité des cantons interrogés ont indiqué que les cantons appliquaient généralement d'ores et déjà le droit international public, offrant en outre un haut niveau en la matière, en comparaison internationale notamment. Certains ont par ailleurs observé que nombre des problèmes signalés par les comités ne se rencontraient pas chez eux.
- Certains des interlocuteurs ont attiré notre attention sur le fait que de nombreuses mesures liées aux droits de l'homme étaient introduites au sein des cantons, sans toutefois porter expressément le titre adopté pour la mise en œuvre des recommandations. S'il apparaît effectivement nécessaire d'intervenir plus avant, les démarches requises sont alors engagées. Bien que, sous l'angle pratique, la plupart des autorités cantonales fassent preuve d'une certaine sensibilité envers le thème des droits humains, un examen de la « superstructure théorique » fait encore défaut.
- La grande majorité des cantons et des conférences interrogées ont estimé que les recommandations étaient souvent formulées de manière inappropriée, non pertinente et trop générale. Selon l'un des interlocuteurs, les évaluations réalisées par les comités ne correspondent en rien aux réalités des cantons et ne sont de fait pas utilisables.
- Deux des instances interrogées ont critiqué le fait que les comités n'avaient aucune compréhension – ou une compréhension lacunaire – du fédéralisme. Aussi est-il difficile pour les cantons d'accepter des recommandations alors que les comités critiquent la Suisse en raison des disparités cantonales inhérentes au système.
- Certains des interlocuteurs ont incriminé la vision trop large des comités s'agissant des domaines d'applications des différents droits humains, les recommandations relevant souvent selon eux du libre arbitre. En outre, ils ont estimé qu'il s'agissait de simples recommandations, sans caractère obligatoire.
- Les motifs ci-après n'ont été mentionnés que de manière isolée :
 - des majorités politiques clairement dessinées s'opposent aux recommandations ;
 - personne ne se sent véritablement responsable de la mise en œuvre lorsqu'une recommandation n'est pas formulée de manière particulièrement pressante ;
 - en Suisse, c'est en règle générale par le biais de la jurisprudence émanant du Tribunal fédéral que des améliorations sont apportées dans le cadre de la protection des droits humains. Dès lors qu'un jugement *ad hoc* est rendu, les cantons respectent les mesures qui en découlent.

3.3.3. Activités de suivi menées par les ONG

Les ONG ou coalitions d'ONG interrogées ont déclaré réaliser les activités suivantes dans le cadre du suivi des recommandations :

- publication des rapports nationaux, des rapports alternatifs et des observations finales sur leur site Internet ;
- sensibilisation de la population et des autres ONG ;

- commentaire sur les observations finales conjointement avec les autres ONG ;
- prise de contact avec les autorités concernées par les recommandations et organisation d'ateliers visant une meilleure mise en œuvre de ces recommandations ; les réactions des communes à ce sujet apparaissent très positives et l'intérêt manifesté pour ce thème se révèle relativement important.

S'agissant du suivi des recommandations à l'échelle fédérale comme à celle des cantons, les ONG ont désapprouvé le fait qu'il n'existe **aucun concept de suivi** ni aucun mandat précis pour la surveillance de la mise en œuvre des recommandations au niveau de la Confédération.

Selon elles, les **lacunes observées dans la mise en œuvre des recommandations** sont essentiellement à imputer aux points suivants :

- personne ne se sent responsable de la mise en œuvre ;
- certaines majorités politiques clairement dessinées s'opposent parfois aux recommandations ;
- les cantons ne disposent pas des connaissances suffisantes sur les traités et les procédures d'élaboration des rapports étatiques ;
- on a souvent l'impression que la critique internationale n'est pas prise au sérieux, plus particulièrement au sein des cantons, d'autant plus que les recommandations n'ont pas force obligatoire. Ainsi, la mise en œuvre est rarement définie comme une priorité dans les cantons.

Par ailleurs, les ONG ont cité la problématique de la causalité, soulignant que la Confédération accordait souvent plus d'importance à la représentation de la Suisse dans le cadre de la politique extérieure qu'à la mise en œuvre des recommandations à l'échelle nationale.

3.4. Idées et propositions en vue de l'amélioration du suivi des recommandations et de la collaboration entre la Confédération et les cantons

Les entretiens menés avec les **services fédéraux** ont permis de faire ressortir les idées suivantes en vue d'améliorer la mise en œuvre des recommandations et la collaboration entre la Confédération et les cantons :

- La majorité des interlocuteurs ont souligné en premier lieu le fait qu'il était impossible d'envisager le suivi des recommandations sans prendre également en considération la procédure d'élaboration des rapports. Il conviendrait donc plutôt d'aborder la question de la **coordination globale de la procédure**. A leurs yeux, l'élaboration des rapports et le suivi constituent un processus permanent, et ne doivent pas faire l'objet d'une collaboration uniquement ponctuelle – comme c'est souvent le cas aujourd'hui.
- L'un des services fédéraux a proposé d'élaborer un concept de collaboration entre la Confédération et les cantons s'agissant de l'ensemble des traités portant sur les droits de l'homme pour lesquels la Suisse doit remettre des rapports étatiques, sans se limiter uniquement aux conventions *ad hoc* de l'ONU.
- Selon certains interlocuteurs, la question de la prise en charge de la coordination des différentes procédures d'élaboration des rapports étatiques et des activités de suivi *ad hoc* par un service centralisé mérite d'être creusée. Ils ont en outre spontanément désigné un service du DFAE, à savoir la Direction du droit international public, comme le service le mieux à même d'accomplir une telle tâche.

- Différents services ont proposé d'expliquer plus en profondeur les recommandations aux cantons, et de leur montrer que celles-ci étaient parfois parfaitement appropriées et que leur mise en œuvre allait également dans l'intérêt des cantons eux-mêmes. Une **première analyse** effectuée par la Confédération de même qu'une « traduction » des recommandations en fonction des réalités suisses pourraient également éventuellement faire sens.

Parallèlement, il apparaît que plusieurs services émettent des réserves vis-à-vis de cette proposition, doutant que la Confédération doive vraiment répondre de cet aspect ou que les cantons ressentent cette mesure autrement que comme une mise sous tutelle. L'un d'eux a également estimé qu'un commentaire des recommandations ne revêtait aucune utilité, les cantons étant au fait du droit international public.

- En vue d'améliorer le suivi, plusieurs des interlocuteurs ont sollicité la **définition de priorités afin de mettre en avant certaines des recommandations**.
- De même, plusieurs services ont estimé que **l'élaboration de plans d'action** offrait un outil approprié pour améliorer le suivi des recommandations. A ce sujet, la majorité des personnes interrogées ont exprimé leur préférence pour des plans d'action spécifiques aux traités plutôt qu'aux domaines abordés. Mais, de manière générale, l'implication des cantons poserait problème. Les plans d'actions ayant force obligatoire pour les cantons auraient peu de chances d'être acceptés sous l'angle politique.
- Différents services fédéraux se sont prononcés en faveur du **renforcement de la collaboration avec les conférences cantonales** ainsi que de **l'optimisation de l'intégration des cantons en général** ; il a également été proposé, de manière isolée, de collaborer de manière plus active avec les cantons intéressés et motivés.

Plusieurs services ont en outre souligné le fait que leur collaboration avec les cantons se déroulait généralement très bien et qu'ils n'avaient constaté aucun « réflexe général de défense » de leur part. La coopération fonctionne lorsque le travail est clairement axé sur des thématiques précises et que les requêtes et/ou manifestations sont annoncées suffisamment tôt.

- Concernant **l'implication des ONG dans le cadre du suivi** des recommandations, la majorité des personnes interrogées ont **émis des réserves**. Certes, la participation des ONG aux groupes de travail voués à la mise en œuvre de certaines recommandations pourrait, dans certaines circonstances, se révéler judicieux. Le seul thème sur lequel la plupart des services se sont accordés concernait le travail de sensibilisation : les ONG auraient ici un rôle important à jouer et certains services fédéraux accepteraient de (co-)financer les projets des ONG dans ce domaine.
- Il a en outre été mentionné qu'il était important de définir clairement les interlocuteurs et de cultiver les contacts personnels.
- L'un des services a également proposé de mettre sur pied un programme de stages dans le domaine des droits de l'homme destiné aux étudiants en passe d'être diplômés afin de continuer à renforcer les connaissances et à consolider la prise de conscience des cantons autour des thématiques des droits humains.

Les **cantons et les conférences cantonales** ont, eux, émis les propositions suivantes :

- La grande majorité des interlocuteurs se sont déclarés en faveur d'une **uniformisation des procédures** afférentes aux différents traités. Il conviendrait, en collaboration avec les conférences, d'élaborer un **processus standard**, tant pour l'élaboration des rapports que pour

le suivi. Ce processus devrait par ailleurs **être pérennisé**, et ne pas se limiter à la collaboration ponctuelle mise sur pied actuellement.

Interrogées sur la forme d'un tel processus standard, plusieurs entités ont dit souhaiter qu'il implique de manière plus active les conférences spécialisées. Il a également été souligné que le développement d'un produit institutionnel *ad hoc* trop imposant ne présenterait pas un caractère durable.

Sur un plan concret, certains des interlocuteurs ont proposé de former en premier lieu un groupe de travail voué au suivi des recommandations et composé de représentants de la Confédération, de la CdC et des conférences spécialisées concernées. La première étape consisterait à procéder à l'analyse des recommandations, afin notamment de définir ensemble lesquelles se révèlent pertinentes et appropriées. Le groupe de travail serait ensuite chargé de définir les recommandations prioritaires et d'élaborer des mesures concrètes en vue de leur mise en œuvre. Il est essentiel pour les cantons d'aborder directement la question de l'application concrète. Enfin, des rencontres régulières devraient être organisées afin de contrôler les progrès de la mise en œuvre et de discuter des éventuels problèmes rencontrés.

- La majorité des interlocuteurs ont reconnu qu'il était nécessaire de procéder à une **analyse des recommandations** si l'on entendait améliorer leur suivi de manière effective. Ils n'étaient toutefois pas d'accord sur l'entité à charger de cette tâche : l'une des conférences spécialisées a estimé que celle-ci relevait de ses compétences (tout en déclarant se limiter aux « explications plausibles ») ; une analyse menée conjointement par la Confédération et les cantons a par ailleurs été proposée (éventuellement dans le cadre du groupe de travail à former, voir ci-dessus), de même qu'une première analyse réalisée par le CSDH.
- La **formation de groupes de travail visant à améliorer la mise en œuvre de certaines recommandations** a rencontré un écho positif auprès de la plupart des interlocuteurs, qui ont toutefois émis la réserve suivante : les thèmes abordés par ces groupes de travail doivent être définis de manière très limitée et des axes essentiels sont à préciser très clairement. Dans le cas contraire, les cantons ne verraient pas grand avantage à s'investir dans ces groupes de travail. S'agissant des thèmes techniques, il serait essentiel de prévoir une interprétation simultanée des interventions dans la mesure où l'on sollicite également la participation de représentants des cantons de Romandie et du Tessin.
- Plusieurs interlocuteurs ont proposé des **mesures visant l'amélioration de la communication entre la Confédération et les cantons**, parmi lesquelles : identifier plus clairement les personnes responsables à contacter au niveau de la Confédération et des cantons pour les différents traités et veiller à ce que la Confédération contacte toujours les cantons par l'intermédiaire des Chancelleries d'Etat ou des conférences cantonales. En effet, lorsque la Confédération adresse des requêtes directement aux différents départements ou offices cantonaux, cela peut entraîner des malentendus internes et amener les cantons à fournir des réponses incohérentes.
- Différents cantons se sont déclarés en faveur d'un **échange des meilleures pratiques (« best practices ») entre les cantons** pour la mise en œuvre des recommandations, sans toutefois parvenir à un accord sur la procédure exacte à suivre. Tandis que l'un d'eux a soumis l'idée de la création d'une base de données par le CSDH, un autre a souligné l'importance à ses yeux de limiter au maximum les charges administratives en lien avec le recensement de ces *best practices*. En outre, l'identification claire des personnes responsables à contacter pour les différents traités dans les autres cantons pourrait déjà stimuler et simplifier les échanges informels. Un autre canton a déclaré qu'il estimait important de garantir l'accès à ces informations aux membres des parlements cantonaux également – et non pas de limiter cet

accès aux autorités – afin que lesdits parlements puissent également intervenir sur le plan politique.

- **L'élaboration de plans d'action a plutôt suscité la critique** des quelques rares représentants des cantons qui se sont exprimés à ce sujet. Il conviendrait de vérifier au cas par cas l'utilité d'une telle opération. Cependant, pour des raisons d'ordre politique, des plans d'action revêtant une force obligatoire et impliquant à la fois la Confédération et les cantons auraient peu de chances d'aboutir.
- La **participation des ONG aux tables rondes et aux groupes de travail** dévolus à la mise en œuvre des recommandations a reçu l'approbation de deux cantons seulement ; l'un d'eux ayant exprimé sa crainte de voir le « réflexe de défense » à l'encontre des recommandations, déjà présent au sein des cantons et des communes, renforcé par une telle implication des ONG. Pour leur part, les conférences ont proposé qu'une **délégation formée par les ONG soit consultée dans le cadre de l'ébauche du concept global proposé**. Enfin, la plupart des représentants des cantons ont reconnu le rôle essentiel des ONG s'agissant du travail de sensibilisation.
- Le désir que la Confédération améliore ses prestations en vue d'épauler les cantons a été évoqué de manière isolée. Il arriverait en effet que les cantons se tournent vers la Confédération pour obtenir des conseils concernant des problèmes de mise en œuvre concrets et n'obtiennent qu'une réponse laconique. Le CSDH pourrait éventuellement apporter sa pierre à l'édifice en remplaçant certaines des ressources faisant défaut.
- Certains interlocuteurs ont suggéré de former, au sein des cantons, des spécialistes des droits de l'homme et de mettre sur pied des groupes de travail interdépartementaux dont la tâche consisterait à discuter des recommandations formulées par les organes des traités sur une base régulière.

Les entretiens conduits auprès des **organisations non gouvernementales** ont permis de définir les propositions suivantes en vue d'améliorer le suivi :

- Il serait nécessaire que la Confédération, les cantons et les ONG se réunissent pour élaborer un **concept de suivi**. Dans ce cadre, il importe que la procédure d'élaboration des rapports étatiques et le suivi y afférent soient considérés comme un processus permanent ; que la coordination entre les différents niveaux (Confédération, cantons et ONG) soit améliorée ; qu'un certain nombre de recommandations soient analysées en vue d'établir des priorités, et que la mise en œuvre soit planifiée dans le temps.
- Les **recommandations envoyées** devraient toujours être **accompagnées d'un commentaire**, le simple envoi des observations finales n'ayant que peu d'effet, quelle que soit l'étendue de leur diffusion.
- Il serait important que les recommandations soient également **transmises aux parlementaires fédéraux à titre d'information** et éventuellement publiées dans la feuille fédérale.
- Il a en outre été mentionné à une reprise que le logiciel « *Reporting on Demand* » devrait être amélioré et que les conférences intercantionales devraient désigner des interlocuteurs précis s'agissant des différents traités sur les droits de l'homme. Par ailleurs, l'une des ONG a proposé que la Confédération épauler les cantons de manière plus active dans la mise en œuvre des recommandations.

4. Suivi des recommandations au sein d'une sélection de pays européens

En nous intéressant aux expériences vécues par les Etats européens dans le domaine du suivi des recommandations, nous avons réalisé qu'il n'existait aucune étude sur ce sujet et que peu d'informations étaient disponibles sur Internet.⁷ Nous avons donc décidé de nous rendre dans les pays concernés afin de nous entretenir sur place avec les représentants des gouvernements, les institutions nationales des droits de l'homme et les ONG – une méthode qui exigeait de restreindre le nombre de pays considérés.

4.1. Etats fédéraux

4.1.1. Allemagne

En Allemagne, l'élaboration des **rapports étatiques** relève de la responsabilité de différents ministères (celui de la Justice par exemple est responsable des traités suivants : CAT / Pacte II / CERD / CPT). En règle générale, le ministère concerné organise une rencontre avec les ONG et l'institution nationale des droits de l'homme (l'Institut allemand des droits de l'homme, DIMR) au cours de la phase de préparation afin de discuter d'une proposition de structure soumise par le gouvernement, et cela sous forme de mots-clés. Concernant le rapport en lui-même, aucune consultation externe à l'administration n'est réalisée. Pour sa part, le DIMR organise des rencontres avec la société civile s'agissant des rapports alternatifs.

Le gouvernement allemand ne dispose d'aucun service central dévolu à la coordination générale du suivi des recommandations : la gestion relève de la responsabilité des ministères en charge des traités. De fait, de nettes différences se font ressentir en termes d'engagement. Selon l'un des responsables ministériels en charge des questions portant sur les droits de l'homme, les choses n'avancent guère en l'absence d'une impulsion régulière. Par ailleurs, le fait que le ministère des Finances doive être consulté pour toutes les recommandations ayant trait au domaine financier et qu'il ne donne que très rarement son feu vert pour les mesures correspondantes pose également problème. Certains progrès peuvent néanmoins être observés, notamment une amélioration des statistiques de la criminalité en lien avec la maltraitance policière.

S'agissant des observations finales formulées par les organes de traités, le DIMR organise fréquemment des conférences spécifiques aux différents traités et destinées aux personnes intéressées œuvrant au sein des administrations de l'Etat fédéral et des *Länder* ainsi qu'au sein de la société civile et de la communauté scientifique. Ces rencontres se révèlent particulièrement fructueuses grâce aux informations fournies par la communauté scientifique sur certaines questions précises de même qu'à la participation de certains groupes de la société civile – qui ne bénéficieraient pas de cette possibilité dans d'autres circonstances. Elles ont en outre reçu l'approbation sans réserve de l'ensemble des personnes interrogées, notamment du fait qu'elles permettent de discuter de solutions pragmatiques dans un cadre informel.

Les *Länder* ne sont ni officiellement ni systématiquement consultés, les divergences de majorités parlementaires excluant tout dénominateur commun entre eux dans le domaine des droits de l'homme. Néanmoins, ils sont parfois représentés au sein des délégations constituées pour dialoguer avec les organes de traités. Par ailleurs, certains thèmes ayant trait au suivi des recommandations sont occasionnellement abordés lors des conférences techniques réunissant l'Etat et les *Länder*. De manière générale, la plupart des sujets épineux concernant les droits de l'homme relèvent de la compétence de l'Etat. De fait, l'intérêt des *Länder* est globalement faible.

⁷ Il existe certaines exceptions : pour la Suède, voir ch. 4.2.4 ci-après.

Tous les deux ans, le gouvernement fédéral rédige, à l'intention du *Bundestag*, un rapport sur les droits humains, dans lequel figure un plan d'action – qui demeure très général.⁸ Les recommandations des organes de traités de l'ONU peuvent également être abordées dans ce rapport et certains des interlocuteurs ont émis le souhait de les voir effectivement traitées de manière plus approfondie. Le rapport est ensuite soumis à une procédure en trois étapes : tout d'abord, le comité responsable au sein du Bundestag auditionne les ONG ; le rapport fait ensuite l'objet d'une discussion au sein du comité, en incluant les membres du *Bundestag* intéressés et des experts externes ; enfin, il est approuvé en plénum (la plupart du temps sans nouvelle discussion de grande envergure).

Le **rapport présenté dans le cadre de l'EPU** a été préparé selon le modèle des rapports étatiques. Et jusqu'à présent, aucun suivi n'était mis en place. Le gouvernement fédéral a par ailleurs décidé de ne remettre aucun rapport intermédiaire au Conseil des droits de l'homme en raison des dissensions existant entre les ministères compétents. Cependant, le prochain rapport sur les droits de l'homme remis par le gouvernement fédéral au Bundestag abordera certains thèmes précis de l'EPU. Le prochain rapport lié à l'EPU est attendu pour 2013. Il est à noter que le DIMR et la société civile n'ont pas été très actifs jusqu'à présent dans le cadre de l'EPU.

4.1.2. Autriche

En Autriche, la procédure de suivi liée à l'EPU est particulièrement développée et tout à fait unique en son genre au sein de l'Europe. Les responsables en la matière sont les coordinateurs des droits de l'homme au sein des ministères compétents. Le comité des coordinateurs des droits de l'homme a élaboré une liste des recommandations par thème, qu'il a remise aux départements responsables du suivi et du dialogue thématique mené à ce sujet avec les ONG. Pour leur part, les ONG ont désigné une organisation chargée du dialogue avec les départements compétents pour chacun des thèmes identifiés. Le processus est accompagné par un groupe de pilotage EPU composé de huit membres, parmi lesquels le responsable du Service des affaires constitutionnelles, le responsable du Bureau du droit international public ainsi que trois représentants d'ONG. Le Parlement s'est penché sur le processus de l'EPU dans le cadre du Comité des droits de l'homme existant en son sein. Un rapport intermédiaire destiné au Conseil des droits de l'homme est prévu pour 2013.⁹

Certaines des personnes interrogées ont exprimé leurs craintes de voir la mise en œuvre échouer sur différents aspects en raison de difficultés financières, et cela malgré la volonté politique manifeste de l'Etat. Parmi les points positifs, il a été relevé que le processus de l'EPU avait permis un rapprochement des ONG.

S'agissant des **rapports étatiques** à remettre aux organes de traités de l'ONU et le suivi y afférent, la procédure est nettement moins aboutie. Les coordinateurs des droits de l'homme – un pour chacun des treize ministères et des neuf *Bundesländer* – jouent un rôle central. Toutefois, les coordinateurs des *Bundesländer* ne se rendent que rarement aux rencontres, à l'exception de deux ou trois d'entre eux qui témoignent d'un réel intérêt à cet égard. Pour la société civile, les coordinateurs ne sont pas des spécialistes mais plutôt des « gestionnaires de courrier », qui transmettent les observations finales formulées par les organes de traités de l'ONU au sein de leurs administrations, ce qui ne permet pas de parler d'une réelle procédure de suivi. Certaines personnes ont en outre déclaré espérer une revalorisation du rôle des coordinateurs suite à la décision selon laquelle les ONG devaient s'adresser à ces derniers dans le cadre du suivi de l'EPU.

⁸ Voir le 9^e rapport sur la politique allemande des droits de l'homme (*9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik*) pour la période du 1^{er} mars 2008 au 28 février 2010, p. 232 et suivantes.

⁹ L'Autriche doit remettre son prochain rapport en 2015.

Du fait du manque d'intérêt constaté au sein du Parlement, le Comité des droits de l'homme autrichien ne s'intéresse pas au suivi des recommandations émises dans le cadre de la procédure de rapport.

Jusqu'à présent, les ONG n'ont organisé aucune manifestation de suivi, bien que certaines d'entre elles soient actives dans ce domaine et se trouvent en contact direct avec les offices concernés.

Les interlocuteurs ont en outre déclaré à l'unanimité que les *Bundesländer* ne posaient guère de problèmes, du fait que la plupart des difficultés liées aux droits de l'homme relèvent des compétences de l'Etat fédéral.

4.2. Etats non fédéraux présentant un intérêt

4.2.1. Danemark

Selon les déclarations des personnes interrogées, le ministère des Affaires étrangères du Danemark coordonne la préparation des **rapports étatiques** entre les différents ministères compétents et prépare les délégations pour le dialogue mené avec les organes de traités, et cela afin de s'assurer que les ministères adoptent une attitude fondamentalement ouverte vis-à-vis des droits humains internationaux et que la position affichée par le pays soit cohérente. Ni l'institut des droits de l'homme danois ni les ONG ne sont impliqués dans cette préparation : le rapport étant de nature étatique, il relève de la responsabilité de l'Etat. La collecte des données, dont répondent les ministères compétents, pose un problème de taille. En effet, le Danemark refuse sciemment de recenser certaines informations, p. ex. concernant le nombre de Roms, en raison du danger de « profilage racial » qu'elles présentent.

Il n'existe aucune procédure effective de suivi des recommandations. Au retour de Genève, la délégation se réunit pour un *debriefing*, à l'occasion duquel elle aborde également la question des recommandations. Celles-ci sont transmises aux ministères concernés afin qu'ils donnent suite, et aux commissions parlementaires compétentes à titre d'information. Mais aucune démarche concrète n'est ensuite véritablement entreprise. L'institut des droits de l'homme et les ONG ne mettent pas non plus sur pied d'activité spécifique au suivi des recommandations, bien que quelques ministères entretiennent des contacts étroits avec certaines ONG.

S'agissant du **rapport** danois fourni dans le cadre de l'**EPU** et examiné par le Conseil des droits de l'homme en mai 2011, la procédure apparaissait plus ouverte : quatre consultations publiques (y c. pour les Iles Féroé et le Groenland) ont été organisées avant la rédaction du rapport, bien que – selon l'un des interlocuteurs – personne n'ait réellement su de quoi il retournait exactement. Sur son site Internet, le ministère des Affaires étrangères a ensuite invité tout un chacun à commenter l'ébauche du rapport, avant de transmettre les observations ainsi recueillies aux ministères compétents, lesquels leur ont accordé une attention très variable. L'institut des droits de l'homme danois a assuré la coordination de la société civile dans le cadre du processus de l'EPU avant de publier, une fois le rapport examiné, une synthèse de l'ensemble des recommandations, accompagnée de quelques suggestions de démarches à entreprendre par la suite.

Pour le suivi, une réunion est planifiée avec la société civile et les ministères concernés aussitôt que le gouvernement adopte officiellement la liste des recommandations acceptées. Le ministère des Affaires étrangères espère que les ministères compétents poursuivront ensuite le dialogue.

L'une des discussions récurrentes au Danemark porte sur l'élaboration d'un plan d'action en matière de droits humains, demandé à la fois par les ONG et par de nombreux Etats dans le cadre du

processus de l'EPU. Jusqu'à présent¹⁰, le Danemark s'est résolument refusé à accéder à cette revendication : l'Etat ne contrevenant pas aux droits de l'homme, aucune intervention ne serait nécessaire ; par ailleurs, il n'est selon lui nul besoin de hiérarchiser les différents droits de l'homme, car tous revêtent la même valeur et le même rang.

En résumé, on peut constater que le Danemark met l'accent sur l'élaboration du rapport, laquelle se déroule uniquement en vase clos, sous la houlette du ministère des Affaires étrangères – hormis en ce qui concerne le rapport de l'EPU. Le suivi est laissé à la discrétion des ministères compétents, qui entreprennent manifestement peu d'actions en la matière.

4.2.2. France

En France, la responsabilité de la préparation des rapports étatiques à remettre aux organes de traités incombe aux ministères compétents, tandis que celui des Affaires étrangères joue un rôle de coordination. L'institution nationale des droits de l'homme (la Commission nationale consultative des droits de l'homme, CNCDH) est consultée au sujet de l'ébauche du rapport.

Après examen du rapport, le ministère des Affaires étrangères organise une rencontre interministérielle dans le but d'informer les ministères compétents; la CNCDH est également conviée. Celle-ci est habilitée à prendre position sur les lois qui, selon elle, ne seraient pas conformes aux obligations de la France en matière de droits humains. Le ministère des Affaires étrangères s'efforce généralement de rendre les recommandations internationales plus accessibles aux ministères compétents et collabore, à cette fin, avec les départements en charge des questions internationales au sein de ces différents ministères.

Les entretiens ont en outre permis de mettre en lumière le problème suivant : le processus de suivi serait globalement inefficace du fait de l'absence de tout dispositif effectif de coordination entre les ministères. C'est en vain que, jusqu'à présent, la CNCDH a demandé la mise sur pied d'un dispositif de ce type.

4.2.3. Norvège

En Norvège, le ministère des Affaires étrangères coordonne le **processus de l'EPU** par le biais d'un groupe de travail composé de ministres adjoints, lequel fournit à l'heure actuelle les informations nécessaires à la production du rapport intermédiaire de l'EPU. Le processus est donc purement interministériel. Les ministères compétents répondent, eux, de la mise en œuvre effective.

S'agissant des **rapports étatiques à remettre aux organes de traités de l'ONU**, le processus est, selon les interlocuteurs, beaucoup moins bien coordonné. Le ministère des Affaires étrangères est impliqué dans le processus et dispose à ce titre d'une vue d'ensemble. Toutefois, les compétences en la matière relèvent des différents ministères chargés des rapports étatiques, lesquels s'occupent également du suivi des recommandations. Les ministères organisent régulièrement des rencontres consultatives ; néanmoins, un véritable suivi fait défaut la plupart du temps ou demeure insuffisant et mal coordonné, à l'exception de certains ministères (p. ex. celui de l'Enfance et de la Jeunesse).

La Norvège avait adopté un plan d'action entre 1999 et 2004 (*Human Rights Action Plan 1999–2004*). Le ministère des Affaires étrangères entendait utiliser le plan suivant pour mettre en place un processus plus systématique. En conséquence, le projet du 2^e « *Human Rights Action Plan* » prévoyait une meilleure structure. Le rapport n'a toutefois pas été accepté.

L'institut norvégien des droits humains a proposé que le gouvernement élabore au moins un plan de coordination pour les droits humains (« *human rights coordination plan* ») visant à synthétiser les recommandations, à fixer les priorités, à déterminer les activités à entreprendre ainsi qu'à définir les

¹⁰ Les entretiens ont été menés en août 2011, à savoir avant les élections de l'automne dernier.

responsabilités sur le plan institutionnel. Mais cette idée n'a pour l'heure pas été approuvée par le gouvernement.

4.2.4. Suède

La Suède rapporte qu'un nouveau plan d'action dévolu aux droits humains doit être élaboré, de même qu'une étude menée en interne sur les faiblesses du processus de mise en œuvre.¹¹ Cette étude devrait se baser sur les recommandations et les critiques formulées par les comités des droits de l'homme associés au Conseil de l'Europe et à l'ONU.¹²

L'étude projetée découle d'une critique émise dans le cadre d'un rapport d'évaluation sur le plan d'action pour les droits de l'homme 2006–2009, concernant le fait qu'il n'existait aucune structure fixe et cohérente au sein de l'administration chargée de traiter de manière systématique les critiques et recommandations formulées par les organes internationaux.¹³

4.3. Conclusions

La comparaison établie ci-dessus permet de tirer les conclusions suivantes :

- Dans chacun des pays examinés, il a été mis en évidence que, dans le cadre de la procédure d'élaboration des rapports étatiques, la **priorité était accordée à la production desdits rapports et non au suivi** des recommandations émises par les organes de traités de l'ONU.
- Dans plusieurs pays (notamment le Danemark, la Norvège et l'Autriche), il apparaît que le **processus de l'EPU est clairement privilégié** et se voit accorder plus d'attention que la procédure d'élaboration des rapports étatiques devant être remis aux organes de traités.
- Aucun des pays considérés n'a développé de dispositif précis de suivi dans le cadre de la procédure de rapport. Pour sa part, l'Autriche a mis sur pied un mécanisme de ce type uniquement pour le suivi lié au processus de l'EPU.
- Différents pays ont développé **certains aspects isolés du processus de suivi** ou sont en discussion à ce sujet. On trouve ainsi :
 - des plans d'action en matière de droits humains (en Allemagne ; en préparation en Suède ; demande émanant de la société civile en Norvège) ;
 - des prises de position formelles de l'institution nationale des droits de l'homme concernant la nécessité d'adapter la législation (en France) ;
 - des consultations organisées par l'institution nationale des droits de l'homme avec les différentes sphères concernées (en Allemagne) ;
 - des coordinateurs désignés au sein des ministères et des *Bundesländer* (en Autriche) ;
 - un comité de pilotage de haut rang incluant la société civile (en Autriche, pour le processus de l'EPU).
- Il est essentiel d'établir le lien entre le processus de suivi et les **décisions financières ad hoc**.

¹¹ Nous avons renoncé à nous rendre en Suède car les travaux n'étaient pas encore suffisamment avancés.

¹² Human Rights in Sweden, site Internet de la Chancellerie du gouvernement suédois, en date du 2 janvier 2012 : http://www.humanrights.gov.se/extra/pod/?id=15&module_instance=2&action=pod_show&navid=15.

¹³ « *There is currently no fixed, coherent structure within the Government Offices for dealing with and following up on these comments more systematically, which I find to be a distinct flaw* » (Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009, hela dokumentet, SOU 2011:29, Summary, p. 43, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/61/24/22ca6543.pdf> ; en date du 2 janvier 2012).

- En Allemagne et en Autriche, la structure fédéraliste ne pose *a priori* aucun problème du fait que la plupart des difficultés liées aux droits de l'homme relèvent des compétences de l'Etat fédéral. Les *Bundesländer* sont impliqués par le biais des coordinateurs des droits de l'homme (pour l'Autriche), dans le cadre de la discussion sur les thèmes importants lors de conférences techniques entre l'Etat et les *Länder* (en Allemagne) et du fait de l'intégration des représentants des *Länder* dans les délégations dévolues au dialogue avec les organes de traités.

5. Bilan et recommandations en vue de l'amélioration du suivi en Suisse

Tant les services fédéraux que les cantons ont témoigné un vif intérêt pour des solutions permettant d'optimiser les processus actuels et d'améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons. Les propositions en la matière, qu'elles émanent de la Confédération, des cantons et même des ONG, concordaient fondamentalement sur de nombreux points.

Toutefois, comme cela a déjà été souligné dans la présente étude, la **question du financement et des ressources requises** a été soulevée en permanence du fait que les améliorations proposées se traduisaient systématiquement par un investissement supplémentaire (au moins temporaire).

La grande majorité des interlocuteurs a mis en avant le fait qu'il était impossible de considérer le suivi séparément de l'élaboration des rapports et qu'il était beaucoup plus pertinent de discuter de la **coordination globale de la procédure**. Jusqu'à présent, la Confédération et les cantons ont uniquement collaboré de manière ponctuelle dans le domaine des traités de l'ONU sur les droits de l'homme. A des fins d'amélioration en la matière, les deux parties ont proposé d'adopter une **approche orientée sur les processus** et d'élaborer un **concept ad hoc**.

5.1. Eléments pour un concept de collaboration orientée sur les processus

En vue de l'élaboration d'un concept de collaboration orientée sur les processus entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes, de même que les ONG pour la mise en œuvre des traités de l'ONU sur les droits humains, il conviendrait notamment de prendre en considération les aspects suivants :

1. Uniformiser les différentes procédures d'élaboration de rapports étatiques.

Jusqu'à présent, les services fédéraux responsables ont agi en restant très indépendants les uns des autres. De fait, les procédures déployées ne sont pas harmonisées.

Il conviendrait donc de développer un processus standard d'élaboration des rapports en collaboration avec les cantons et/ou conférences des gouvernements cantonaux et les conférences spécialisées concernées. C'est la seule manière de garantir une meilleure acceptation de la procédure et une volonté d'étroite collaboration de la part des cantons.

Les points ci-après devraient notamment faire l'objet de discussions :

- le contenu élémentaire (entre autres : définir éventuellement des priorités pour le choix des thèmes à aborder dans les rapports ; adopter une approche autocritique lors de la production des rapports ; déterminer si les cantons devraient ou non rédiger la partie générale sur l'organisation du fédéralisme en Suisse à l'avenir) ;
- la méthode la plus efficace à appliquer pour la collecte des données cantonales requises pour les rapports (entre autres : un éventuel accès au logiciel « *Reporting on demand* » pour les cantons ; l'organisation de l'enquête menée auprès des cantons ; la coordination de la collecte

des données sur les plans thématique et chronologique [en particulier s'agissant des thèmes multisectoriels] ; la détermination en temps utile des indicateurs destinés au prochain rapport étatique).

2. Assurer une meilleure coordination entre les procédures relatives aux différents traités et notamment élaborer un calendrier transparent relatif aux cycles de rapports intervenant régulièrement, et cela pour tous les traités.

A l'heure actuelle, les procédures d'élaboration des rapports étatiques ne sont coordonnées ni sous l'angle temporel ni sous l'angle thématique, ce qui a entraîné certains chevauchements – à plusieurs reprises – par le passé. Plusieurs représentants cantonaux ont critiqué le fait que les cantons ont été contactés par différents services de manière quasiment simultanée et chargés de remettre leurs réponses dans des délais relativement courts. Divers services cantonaux ont également avancé le besoin d'une meilleure coordination.

Grâce à une planification globale coordonnée dans le temps, les services concernés seraient mieux à même de répartir leurs ressources de manière adéquate.

La planification chronologique du suivi, en particulier, permettrait en outre aux services responsables de s'orienter selon un objectif clair, ce qui faciliterait la surveillance de la mise en œuvre des recommandations.

3. Pour garantir une meilleure coordination, mettre en place un dispositif de coordination incluant à la fois la Confédération et les cantons.

Les modèles suivants – mais la liste n'est pas exhaustive – pourraient aider à garantir une meilleure coordination :

- créer des groupes de travail mixtes, spécifiques aux différents traités et composés de représentants des départements, des cantons et/ou conférences cantonales, des villes et communes ainsi que, éventuellement, des ONG ;
- renforcer le Groupe « Politique internationale des droits de l'homme » (KIM) en impliquant les représentants des cantons, des villes et communes et, éventuellement, des ONG ;
- créer un organe de coordination *ad hoc* doté de certaines compétences décisionnelles (p. ex. concernant la procédure d'élaboration des rapports et l'analyse commune des observations finales au sens du ch. 5 ci-après)¹⁴.

Les avantages et inconvénients de ces modèles – et des éventuels autres modèles à définir – doivent être analysés et discutés.

4. Désigner des interlocuteurs responsables à chaque échelon afin d'assurer une meilleure communication et de faciliter les échanges informels entre les différentes parties concernées par la rédaction des rapports étatiques.

Le fait de désigner des interlocuteurs précis pour les différents traités concernant les droits humains, aussi bien au niveau fédéral qu'au sein des CdC, des conférences cantonales spécialisées et des cantons, pourrait contribuer dans une large mesure à améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons, et constituer la première étape vers un échange plus systématique des *best practices* des cantons s'agissant de la mise en œuvre des recommandations. En outre, cette mesure contraindrait l'ensemble des protagonistes impliqués dans la procédure à régler clairement les responsabilités dans leur domaine.

¹⁴ Dans ce contexte, le modèle autrichien (groupe réunissant les coordinateurs des droits de l'homme des ministères fédéraux et des Bundesländer et/ou groupe de pilotage EPU) revêt un certain intérêt.

5. En vue d'améliorer le suivi des recommandations, entreprendre une analyse commune des observations finales formulées par les organes de traités.

La Confédération, les cantons et les ONG ont tous indiqué que la formulation trop générale et le manque de pertinence des observations finales constituaient l'une des principales raisons expliquant les lacunes dans la mise en œuvre des recommandations.

Une première analyse commune devrait permettre d'interpréter les recommandations des comités, d'identifier les domaines où une intervention serait nécessaire tant au niveau fédéral que cantonal ainsi que de mettre au jour des options concrètes en termes d'intervention.

Reste à déterminer l'entité qui procéderait à cette analyse : la Confédération, les conférences cantonales spécialisées compétentes, les deux, ou une instance externe telle que le CSDH.

6. Dans le cadre du suivi des recommandations, envisager de définir certaines priorités et d'établir un plan de mesures appropriées (éventuellement sous forme de plans d'action).

Certains services fédéraux et représentants des cantons, de même que deux ONG, ont proposé de fixer des priorités s'agissant des recommandations. Il conviendrait en outre de régler plus précisément la question du processus décisionnel concernant la définition de ces priorités ainsi que du caractère contraignant ou non revêtu par un tel processus.

Dans ce contexte, il serait également envisageable que la Confédération ou les cantons – dans leur domaine de compétences – mettent sur pied des plans d'action spécifiques aux traités ou aux domaines concernés. Lors de l'enquête, certains cantons se sont toutefois montrés quelque peu critiques envers l'idée d'élaborer des plans d'action avec force obligatoire, privilégiant plutôt une liste non contraignante de mesures pouvant être introduites dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations.

7. Vérifier la pertinence de la création de groupes de travail visant une meilleure mise en œuvre des différentes recommandations.

La plupart des interlocuteurs de la Confédération, des cantons et des ONG se sont exprimés en faveur de cette proposition, à la condition toutefois que les thèmes abordés par ces groupes de travail soient définis de manière très limitée et que des axes prioritaires soient précisés très clairement. S'agissant des thèmes particulièrement techniques, il serait essentiel d'envisager une traduction simultanée des interventions ou de former des groupes de travail en fonction des régions linguistiques. La participation des ONG à de tels groupes de travail doit également faire l'objet de discussions.

8. Envisager d'impliquer plus largement les parlements.

L'une des principales raisons avancées par la Confédération et les cantons pour expliquer les défauts dans la mise en œuvre des recommandations est le contexte politique, et plus précisément l'existence de majorités politiques clairement dessinées qui se montrent défavorables aux recommandations. Dans le même temps, les parlements, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal, ne sont pas suffisamment informés, voire pas informés du tout, des recommandations formulées par les organes de traités de l'ONU.

Bien que l'on puisse douter de l'influence que pourrait exercer à elle seule une meilleure information des parlementaires sur les majorités politiques, il semble que l'optimisation de la communication représenterait une première étape essentielle. A cet effet, il serait important de toujours envoyer les recommandations accompagnées d'une première analyse, éventuellement sous la forme d'un rapport rédigé par le Conseil fédéral.

Afin de mieux impliquer les parlements, il conviendrait également d'envisager un dispositif de consultation, tel que celui qui existe en Allemagne au niveau national (voir ch. 4.1.1 ci-dessus), et d'améliorer l'accès des parlementaires aux informations, p. ex. aux *best practices* échangées par les cantons.

9. Elaborer un nouveau concept de collaboration orientée sur les processus en ce qui concerne l'élaboration des rapports et/ou la mise en œuvre des recommandations émanant des organes de traités internationaux en matière de droits de l'homme, concept applicable à la fois dans le cadre des Conventions de l'ONU et dans celui des Conventions du Conseil de l'Europe.

Les procédures d'élaboration de rapports étatiques ne sont pas déployées uniquement pour les traités de l'ONU sur les droits de l'homme, mais également pour d'autres conventions concernant les droits humains, notamment la Convention-cadre du Conseil européen pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires. En vue de garantir une solution globale cohérente, il conviendrait de prendre ces accords en considération dans la planification à venir de la procédure.

5.2. Etapes ultérieures

Le CSDH propose à présent d'entamer une discussion autour de la présente étude, et plus particulièrement de ses recommandations, et de réfléchir ainsi aux démarches ultérieures à entreprendre, et cela dans le cadre d'une rencontre à huis clos, à laquelle seraient conviés les interlocuteurs contactés ainsi que d'autres personnes intéressées de la Confédération, des cantons et des ONG.

Cette rencontre permettrait d'aborder la question de la formation d'un groupe de travail mixte composé de représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes – éventuellement d'ONG – dévolu à l'élaboration d'un concept de collaboration orientée sur les processus. Le CSDH accompagnerait le groupe de travail dans sa tâche.

Enfin, il est nécessaire d'identifier les besoins, et le cas échéant, de mettre sur pied des offres de formation et des outils d'aide destinés aux responsables des différents niveaux. A cet effet, on pourrait par exemple envisager la possibilité de créer un manuel concis à remettre aux autorités concernées et portant sur la procédure standard – restant à déterminer – à appliquer dans le cadre de la production des rapports étatiques ainsi que sur la procédure de suivi.

6. Annexe : liste des personnes interrogées

Administration fédérale :

- Office fédéral de la justice, Unité Droit européen et protection internationale de l'homme, Cordelia Ehrich
- Office fédéral de la justice, Unité Droit pénal international, Olivier Gonin
- Département fédéral des affaires étrangères, Direction du droit international public, Christoph Spenlé
- Département fédéral des affaires étrangères, Division politique IV, Martin Roch
- Office fédéral des assurances sociales, Regula Berhard-Hug
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Dominik Ledergerber
- Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Andrea Binder Oser
- Service de lutte contre le racisme, Michele Galizia, Eva Wiesendanger

Commissions extraparlimentaires :

- Commission fédérale contre le racisme, Doris Angst

Conférences cantonales :

- Conférence des gouvernements cantonaux, Roland Mayer
- Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, Hans Ambühl et Bernard Wicht
- Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police, Roger Schneeberger

Cantons :

- Canton d'Argovie, Departement für Volkswirtschaft und Inneres, Generalsekretariat, Hans-Peter Fricker
- Canton de Genève, Office des droits humains, Fabienne Bugnon et Karin Müller
- Canton de Schaffhouse, Amt für Justiz und Gemeinden, Andreas Jenni
- Canton de Soleure, Rechtsdienst, Franz Fürst
- Canton du Tessin, Dipartimento delle istituzioni, Divisione della giustizia, Mauro Bianchetti
- Canton de Zurich, Direktion der Justiz und des Innern, Generalsekretariat, Susanna Stähelin

Organisations non gouvernementales :

- FIAN (FoodFirst Information and Action Network), www.fian.org, Margot Brogniart
- Humanrights.ch/MERS, Alex Sutter et Christina Hausammann
- Réseau suisse des droits de l'enfant, Michael Marugg

A l'étranger :

- *Danemark* : Allan Rohbohl, Ministry of Foreign Affairs ; Jonas Christoffersen, Director Danish Institute of Human Rights, Copenhagen.
- *Allemagne* : Bernd Finke, Leiter des Referats VN06 „Arbeitsstab Menschenrechte“, Auswärtiges Amt ; Dr. Hans-Jörg Behrens, Ministerialrat, Leiter des Referats IV C 1, Menschenrechtsschutz Bundesministerium der Justiz ; Prof. Beate Rudolf, Direktorin, Michael Windfuhr, stellvertretender Direktor ; Dr. Petra Follmar-Otto, Abteilungsleiterin Menschenrechtspolitik Inland/Europa, Dr. Wolfgang Heinz, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abt. Internationale Menschenrechtspolitik, alle Deutsches Institut für Menschenrechte ; Dr. Beate Wagner ; Sven Lüders, Anja Papenfuss, alle Forum Menschenrechte (Dachorganisation von 52 NGOs) ; Frauke Seidensticker, Konsulentin.

- *France* : ministère des Affaires étrangères : M. Frédéric de Touchet, Ambassadeur pour les Droits de l'Homme ; M. Jean-François Baffray, Direction des Nations Unies, des Organisations Internationales, des Droits de l'Homme ; Mme Charlotte Clavreul, Direction des Affaires juridiques ; la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) représentée par Emmanuel Decaux, Vice-président ; Régis de Gouttes, Membre, Président de la Sous-commission D, Questions européennes et internationales ; Michel Forst, Secrétaire Général ; Bureau du Défenseur des Droits.
- *Norvège* : Vebjørn Heines, Assistant Director General, Section for Humanitarian Affairs (jusqu'à récemment : Human Rights Section) ; Kristin Hogdahl, Director National Human Rights Institution.
- *Autriche* : Abgeordnete Alev Korun (Grüne), Vorsitzende Menschenrechtsausschuss des österreichischen Parlaments ; Botschafter Helmut Tichy, Legal Advisor et Dr. Gerhard Doujak, Head of Human Rights Department, Bundesministerium für Europäische und internationale Angelegenheiten ; Dr. Brigitte Ohms, Verfassungsdienst, Abteilung Int. Angelegenheiten, Bundeskanzleramt ; Dr. Julia Kozma, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte ; Barbara Kussbach, Human Rights Consultant Wien.