



CH-3003 Berne, OFAS

Département fédéral de justice et police  
Office fédéral de la justice  
Unité Protection internationale des droits de l'homme  
Mme Cordelia Ehrich  
Bundesrain 20  
3003 Berne

Par e-mail à : cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Notre référence 726.1-20474 13.09.2017 doc n° : 148  
Collaborateur responsable : Nom  
Berne, le 21 septembre 2017

**Consultation relative à l'avant-projet de loi  
sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH)**

Madame la Conseillère fédérale, Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) tient à faire part de ses remerciements pour l'opportunité qui lui est donnée de s'exprimer dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH). La CFEJ estime qu'il s'agit d'une loi importante dans le cadre de la protection des droits de l'homme en Suisse et concentre sa prise de position sur les effets de cet avant-projet pour les enfants, les jeunes et leurs droits.

**Appréciation générale et lien avec les droits des enfants**

La CFEJ salue la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2016 de créer en Suisse une institution nationale des droits de l'homme (INDH) et une base légale correspondante (LIDH). Du point de vue du droit, la création d'une telle institution revêt une importance particulière pour la reconnaissance et l'application complète de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. A plusieurs reprises, le Comité de l'ONU des droits de l'enfant a recommandé à la Suisse de créer une institution de surveillance du respect des droits de l'homme intégrant un système de suivi spécifique aux droits de l'enfant (CRC/C/15/Add.182 et CRC/C/CHE/CO/2-4).

La CFEJ estime essentiel que le mandat de l'INDH porte sur la mise en œuvre des droits de l'homme dans leur ensemble et donc qu'il comprenne **explicitement** les droits de l'enfant.

De ce fait, il importe que l'INDH s'acquitte également de toutes les tâches qui lui reviennent au regard de la Convention relative aux droits de l'enfant. Ces tâches comprennent selon la recommandation du Comité de l'ONU des droits de l'enfant les points suivants :

- la promotion et la protection des droits de l'enfant, dans le cadre de la politique tant intérieure qu'extérieure de la Suisse ;
- un suivi de l'application de la Convention dans tous les domaines ;
- la possibilité d'émettre des recommandations à l'intention des autorités politiques et administratives à tous les niveaux de l'État ;
- le conseil aux autorités politiques et administratives ;
- la possibilité pour les enfants de déposer des plaintes individuelles auprès d'un service ou d'un organe de médiation qui soit directement accessible aux enfants et agisse en faveur d'une justice adaptée à ces derniers.

La création d'une INDH en Suisse doit être conforme à tous les critères définis par les « Principes de Paris ». En tant que pays s'engageant sur le plan international en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'homme, la Suisse doit en effet se montrer à la hauteur de sa réputation de modèle en la matière et viser d'emblée l'obtention par l'INDH du « statut A ». Sur la scène internationale, une conformité seulement partielle de cette institution aux Principes de Paris serait considérée comme peu sérieuse et nuirait à l'image de la Suisse.

De façon générale, la CFEJ approuve l'avant-projet de loi sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH) présenté par le Conseil fédéral le 29 juin 2017. Notre Commission estime cependant que certains points peuvent être encore améliorés et formule par ailleurs les mêmes réserves que certaines autres organisations et institutions engagées en faveur des droits de l'homme, en particulier sur la question de l'indépendance de la future INDH.; à notre avis, l'avant-projet ne la règle pas de façon suffisamment claire.

## **Prise de position sur les différents articles**

### **Art. 1 Institution nationale des droits de l'homme**

Nous prenons acte du fait que, selon l'art. 1, al. 1, de l'avant-projet, la LIDH constitue une loi de subventionnement.

La valeur indicative – mentionnée à plusieurs reprises dans le rapport explicatif – d'un million de francs de contribution aux coûts d'exploitation (art. 1, al. 2) nous semble trop basse au vu de l'ampleur de la tâche confiée à l'INDH. Malgré la mise à disposition – prévue à l'art. 2, al. 2 – d'infrastructures par les hautes écoles et les autres institutions du domaine des hautes écoles auxquelles l'INDH est rattachée, une contribution d'un million de francs par an ne permet probablement pas une exécution satisfaisante et en toute indépendance des tâches prévues à l'art. 3.

L'art. 1, al. 4, précise que les subventions sont versées à une institution nationale des droits de l'homme au sens des Principes de Paris. La CFEJ estime que la mention expresse de ces principes à cet article est indispensable.

### **Art. 2 Rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles**

L'art. 2, al. 1, prévoit que l'INDH est rattachée à une ou plusieurs hautes écoles. C'est là le cœur de l'option « statu quo + ». Alignée sur l'ancrage universitaire de l'actuel Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), cette option prévoit l'adoption d'une base légale créant un ancrage de même nature pour l'INDH. La CFEJ partage avec les organisations de défense des droits de l'homme certaines réserves de principe par rapport à un tel rattachement universitaire et identifie les risques suivants :

- a) *Conflits entre le mandat en matière de droits de l'homme et la liberté académique*  
En principe, la liberté académique et l'éthique en matière de recherche supposent une démarche de recherche ouverte qui ne préjuge pas des résultats, alors que l'engagement public en faveur des droits de l'homme implique le respect de valeurs et positions définies dans le cadre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.
- b) *Forme d'organisation peu adaptée*  
Comme le montre l'expérience du CSDH, le rattachement à un groupe d'universités peut s'avérer désavantageux en raison de l'important effort de coordination qu'il requiert, vu la nécessité d'utiliser de façon judicieuse et efficace les moyens limités à disposition.
- c) *Subventionnements cachés aux dépens de l'indépendance*  
La mise à contribution, prévue par le projet, des cantons dont les universités sont sollicitées pour le financement des coûts d'infrastructure de l'INDH compromet l'indépendance de cette dernière. L'INDH risque en effet de dépendre des décisions budgétaires des parlements cantonaux, ces derniers assurant une large part du financement des hautes écoles. Cela constitue une menace pour le financement à long terme de l'institution, en particulier dans un contexte d'austérité budgétaire accrue.

Ces risques doivent pouvoir être abordés ouvertement par la suite et minimisés par des mesures appropriées.

### **Art. 3 Tâches**

L'art. 3, al. 1, prévoit que l'INDH a pour but de « promouvoir les droits de l'homme en Suisse ». Les Principes de Paris mentionnent toutefois la « protection et la promotion des droits de l'homme ». La tâche de l'INDH ne doit ainsi pas être limitée à la seule promotion des droits de l'homme et doit également comprendre leur protection.

La protection des droits de l'homme revêt une importance particulière dans le contexte des droits de l'enfant, dès lors que ces derniers ne sont souvent pas en mesure de les défendre eux-mêmes. C'est pourquoi il est indispensable de mentionner expressément la protection des droits de l'homme en tant que but de l'INDH. Le contrat-cadre entre la Confédération et le CSDH prévoyait déjà un tel but pour cette institution. Il n'y a pas de raison de procéder différemment en ce qui concerne l'INDH.

→ L'art. 3, al. 1, doit donc contenir la formulation « **promouvoir et protéger les droits de l'homme** ».

La CFEJ approuve le fait que l'art. 3, al. 1, let. e, mentionne expressément l'éducation en matière de droits de l'homme au nombre des tâches de l'INDH. Il s'agit également d'un point particulièrement important pour les enfants et leurs droits. Les lettres a à f de l'art. 3, al. 1, de l'avant-projet omettent toutefois de mentionner la veille et le conseil politique qui sont des tâches centrales pour une INDH.

Du point de vue des droits de l'enfant, la surveillance joue un rôle important. Seule une veille systématique peut servir de fondement pour évaluer les besoins et élaborer des mesures permettant de concrétiser les droits de l'enfant à travers une politique de l'enfance et de la jeunesse adaptée. L'INDH doit pouvoir communiquer la teneur de ces mesures sous forme de recommandations ou de conseils aux institutions politiques et administratives de la Confédération et des cantons. Conformément à l'interprétation du Comité des droits de l'enfant, les États parties au sens des art. 4 et 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant sont en effet tenus de contrôler son application (CRC/GC/2003/5).

Il est par ailleurs impératif que les activités de veille et de conseil puissent être exercées en dehors du cadre des prestations de services prévues à l'art. 4.

Les Principes de Paris prévoient également des principes complémentaires habilitant toute INDH à recevoir et examiner des plaintes et des requêtes concernant des situations individuelles.

Des mécanismes permettant de garantir que tout individu soit à même d'exercer ses droits dans le cadre d'une procédure effective de plainte doivent être prévus.

Cela vaut en particulier pour les enfants. En raison du stade précoce de leur développement, ces derniers sont en effet particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme et leur capacité à faire valoir leurs droits est limitée. Le fait que les principes d'une justice adaptée aux enfants ne soient pas encore mis en œuvre de façon satisfaisante en Suisse accentue encore cette problématique. La question de l'accès à la justice se pose toutefois également pour d'autres groupes et notamment pour les femmes, les personnes issues de l'immigration, les personnes LGBTI, ainsi que les personnes handicapées. L'accès à la justice peut notamment être amélioré par une meilleure information sur les procédures de plainte individuelle existantes – prévues par les instruments de protection des droits de l'homme et leurs protocoles complémentaires – et par un accès à des voies de recours ainsi que, le cas échéant, à des procédures de conciliation et de médiation.

La CFEJ a traité à plusieurs reprises la question des droits de participation des enfants et des jeunes, et souligné la nécessité de les renforcer, notamment dans son rapport de 2011 « A l'écoute de l'enfant »<sup>1</sup> ainsi que dans sa prise de position sur la ratification du 3<sup>e</sup> protocole facultatif à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communication<sup>2</sup>.

La CFEJ partage en effet l'avis de certains acteurs du domaine de l'enfance et de la jeunesse, selon lequel une protection efficace des droits de l'homme requiert la prise en compte de l'échelon individuel, ainsi que la garantie d'un accès à la justice sans discrimination. Afin que l'INDH soit en mesure d'assumer l'ensemble de ses tâches en matière des droits de l'enfant, il importe qu'il existe un organe chargé de recevoir et d'examiner les plaintes auquel les enfants puissent avoir un accès direct. Dans ses recommandations à la Suisse concernant la création d'une INDH, le Comité des droits de l'enfant souligne que l'institution doit être en mesure de recevoir les plaintes d'enfants, de les examiner et de les traiter de façon adaptée (CRC/C/15/Add.182 et CRC/C/CHE/CO/2-4). L'INDH joue un rôle important dans le cadre de l'amélioration de l'accès à la justice. Elle dispose de compétences spécialisées et du réseau institutionnel nécessaire pour déterminer les mesures requises et les moyens de mise en œuvre adaptés en vue de lever les barrières empêchant l'accès à la justice. Le réseau ENOC (European Network for Ombudspersons for Children) fournit de multiples exemples de mise en œuvre de telles mesures.

- La CFEJ demande en conséquence que la liste des tâches de l'art. 3, al. 1, soit complétée comme suit :
- « **g. conseil et recommandations politiques, en particulier à l'intention du Conseil fédéral, du Parlement, de l'administration et des cantons ;**
  - h. surveillance de l'état des droits de l'homme en Suisse ;**
  - i. promotion de l'accès à la justice ; »**

Le rapport explicatif relève, au sujet de l'art. 3, que l'une des différences essentielles avec le CSDH est le fait que l'INDH « peut quant à elle agir de sa propre initiative » et « communiquer de sa propre initiative sur les thématiques de son choix » (p. 20). En raison de leur importance, nous recommandons de mentionner expressément ces points à l'art. 3.

Les Principes de Paris prévoient en outre qu'un mandat le plus large possible – prévu dans un texte de rang législatif ou constitutionnel – doit être attribué à l'INDH. Sur ce point, le rapport explicatif mentionne que « [l']avant-projet de loi définit le mandat de la future INDH comme couvrant la situation des droits de l'homme en Suisse dans son ensemble » (p. 12). La CFEJ estime qu'un mandat étendu –

<sup>1</sup> Le rapport « A l'écoute de l'enfant » est disponible sur le site de la CFEJ : <https://www.ekkj.admin.ch/fr/publications/rapports-de-la-cfej/>.

<sup>2</sup> Cette prise de position datant de 2015 est également disponible sur le site de la CFEJ : <https://www.ekkj.admin.ch/fr/publications/pareri/>.

comprenant également les droits de l'enfant – doit constituer l'une des caractéristiques principales de l'INDH. La Commission propose en conséquence de faire figurer à l'art. 3 une mention explicite de ce mandat étendu.

En lien avec l'art. 3, on peut également lire dans le rapport explicatif que « [l]a politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme est en revanche en principe exclue du domaine d'activité de l'INDH » (p. 20). Cette remarque nous semble inadéquate et arbitraire. Pour toutes les questions relevant de la cohérence des politiques en matière de droits de l'homme, il est en effet nécessaire de prendre en compte la politique étrangère dans ce domaine. C'est par exemple le cas pour la mise en œuvre du deuxième protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Nous estimons que le fait de faire ici abstraction de la dimension internationale de la politique en matière de droits de l'homme est susceptible d'être une source de dysfonctionnements. Nous sommes par ailleurs d'avis que la loi doit prévoir la compétence de l'INDH pour tous les droits de l'homme reconnus sur le plan international – droits de l'enfant compris – dans le cadre de la politique tant intérieure qu'extérieure.

→ En résumé, nous recommandons donc de compléter l'art. 3 comme suit :

Art. 3 Tâches

<sup>1</sup> **[nouveau] Le domaine de compétence de l'INDH comprend les questions de mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant, dans le cadre de la politique tant intérieure qu'extérieure.**

<sup>2</sup> **[nouveau] L'INDH peut agir de sa propre initiative et communiquer de façon indépendante sur les thématiques de son choix.**

<sup>3</sup> Dans le but de promouvoir **et de protéger** les droits de l'homme en Suisse, le centre assume les tâches suivantes :

- a. information et documentation ;
- b. recherche ;
- c. élaboration d'avis et de recommandations ;
- d. encouragement du dialogue et de la collaboration entre les services et les organisations impliqués dans la mise en œuvre et la promotion des droits de l'homme ;
- e. éducation et sensibilisation aux droits de l'homme ;
- f. échanges au niveau international ;
- g. [nouveau] conseil et recommandations politiques, en particulier à l'intention du Conseil fédéral, du Parlement, de l'administration et des cantons ;**
- h. [nouveau] surveillance de l'état des droits de l'homme en Suisse ;**
- i. [nouveau] amélioration de l'accès à la justice.**

<sup>4</sup> L'INDH n'assume pas de tâches de l'administration.

### **Art. 5 Représentation pluraliste des forces sociales concernées**

Nous nous réjouissons que le projet de loi prévoie une telle représentation pluraliste en tant que principe d'organisation et que le rapport explicatif fasse mention, dans le commentaire de l'art. 5, de la notion de « forces sociales participant à la mise en œuvre et à la promotion des droits de l'homme ». L'expression « forces sociales » vise en particulier les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les syndicats, les milieux religieux ou philosophiques, les universités, les spécialistes qualifiés, ainsi que des représentants du Parlement et de l'administration. Sous l'angle des droits de l'enfant, nous regrettons toutefois, en tant que commission plaidant depuis de nombreuses années pour la participation des enfants, que les enfants et les jeunes ne soient pas explicitement mentionnés. Nous estimons en effet qu'une approche véritablement pluraliste doit également impliquer ces derniers en tant qu'« experts de leur propre condition » (cf. art. 12 CIDE, « droit d'être entendu »).

- Nous recommandons donc de mentionner la prise en compte des enfants et des jeunes – ou au moins leur représentation par des organisations ou des entités appropriées – dans le message relatif au projet de loi.

Nous estimons par ailleurs que l'art. 5 ne définit pas le cadre de la structure organisationnelle de façon suffisamment précise. L'avant-projet laisse ouvertes de nombreuses questions importantes concernant la garantie d'indépendance et la légitimité démocratique de l'INDH. La procédure d'élection des membres des instances décisionnelles de cette institution et de sa direction devrait être fixée par la Confédération. Les questions concernant le droit du personnel, telles que celle de savoir si un membre de la direction peut agir pour l'INDH et pour une autre institution universitaire, ne peuvent pas être confiées aux hautes écoles contractantes, mais doivent être réglementées en amont – par exemple dans une ordonnance relative à la LIDH.

- Nous proposons en conséquence la disposition complémentaire suivante :
- « **Art. 5, al. 2 (nouveau)**  
**<sup>2</sup> Le cadre organisationnel de l'INDH est fixé conformément aux Principes de Paris dans une ordonnance. »**
- Cet ajout implique que **le titre de l'article soit « Organisation »**.

### **Art. 8 Indépendance**

L'art. 8 garantit l'indépendance de l'INDH dans l'exécution de ses tâches, tant par rapport à la Confédération que par rapport aux hautes écoles ou aux autres institutions du domaine des hautes écoles auxquelles elle est rattachée. Il est paradoxal que la loi doive prévoir l'indépendance de l'INDH par rapport à ces dernières, mais cela se justifie au vu des potentiels conflits d'objectifs entre ces institutions et la liberté d'action de l'INDH.

Le rapport explicatif souligne, dans le commentaire de l'art. 8, que l'indépendance garantie à l'INDH peut être renforcée sur le plan institutionnel par l'attribution à cette dernière d'une personnalité juridique propre, sous forme de fondation ou d'association. La CFEJ estime qu'il s'agit là d'un point impératif. En effet, nous estimons que, dans le contexte d'un rattachement de l'INDH aux universités, le fait de disposer de sa propre personnalité juridique constitue pour cette institution une condition essentielle pour mettre en pratique l'indépendance qui lui est conférée. C'est pourquoi la CFEJ demande que l'art. 8 fasse mention de la personnalité juridique propre de l'INDH et propose la formulation suivante :

- « **Art. 8, al. 2 (nouveau)**  
**<sup>2</sup> Afin de garantir son indépendance sur le plan institutionnel, l'INDH se dote de sa propre personnalité juridique. »**

En vous remerciant pour l'attention portée à notre prise de position et en restant à votre disposition pour toute question, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre parfaite considération.

### **Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ**



Sami Kanaan  
Président



Marion Nolde  
Co-responsable du Secrétariat