



Travail de fond relatif aux procédures de rapport des États

**Rapport de synthèse à l'intention de l'Institution suisse des
droits humains (ISDH)**

Lucerne, le 24 avril 2024

| Auteurs

Kristin Thorshaug
Franziska Müller

**| INTERFACE Politikstudien
Forschung Beratung AG**

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tél. +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tél. +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Mandante

Institution suisse des droits humains (ISDH)

| Durée

Octobre 2023 à avril 2024

| Référence bibliographique

Thorshaug, Kristin ; Müller, Franziska (2024) : Grundlagenarbeit zu den Staatenberichtsverfahren. Synthesebericht zuhanden der Schweizerischen Menschenrechtsinstitution (SMRI) (Travail de fond relatif aux procédures de rapport des États. Rapport de synthèse à l'intention de l'Institution suisse des droits humains [ISDH]). Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne.

| Référence du projet

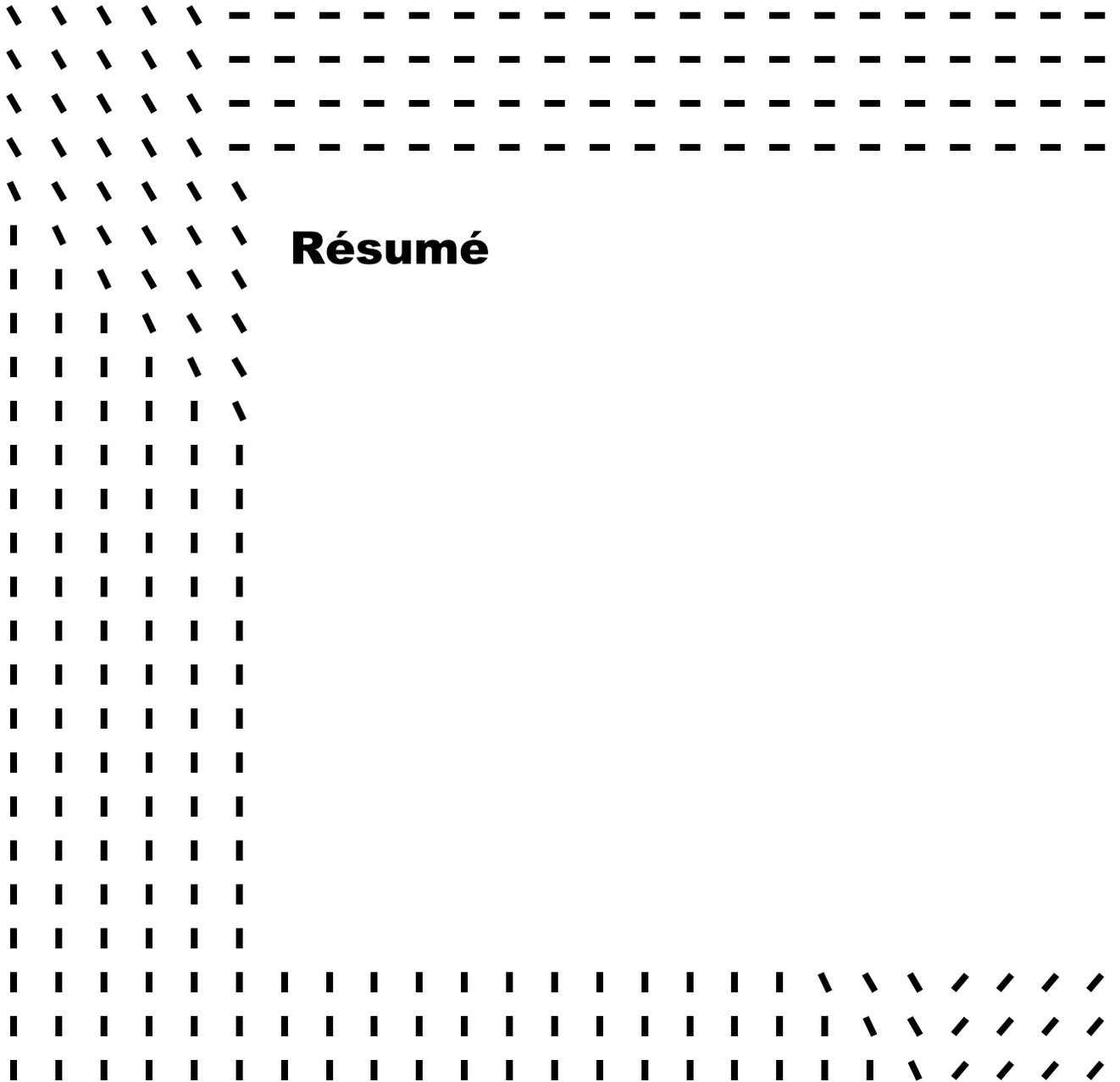
Numéro de projet : 23-098

Liste des abréviations	4
Résumé	6
1. Introduction	10
1.1 Contexte	11
1.2 Travail de fond relatif aux procédures de rapport des États	12
1.3 Contenu du rapport de synthèse	14
2. Application des procédures de rapport des États	15
2.1 Déroulement des procédures de rapport des États	16
2.2 Défis et approches éprouvées	22
2.3 Fonctions et tâches possibles de l'ISDH du point de vue des acteurs	27
3. Mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États	31
3.1 Contenu des recommandations	32
3.2 Défis et déficits lors de la mise en œuvre	33
3.3 Approches éprouvées et facteurs de réussite lors de la mise en œuvre	34
3.4 Fonctions et tâches possibles de l'ISDH du point de vue des acteurs	36
4. Conclusions et recommandations relatives aux futures tâches de l'ISDH	41
4.1 Conclusions	42
4.2 Recommandations	43
Annexe	47

Liste des abréviations

OFC	Office fédéral de la culture
FF	Feuille fédérale
OFJ	Office fédéral de la justice
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
CAT	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
CED	Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CETS	Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains
CMW	Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille
CPT	Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
CDPH	Convention relative aux droits des personnes handicapées
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
BFEH	Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
CELRM	Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police
FCNM	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
fedpol	Office fédéral de la police
GANHRI	Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
ICERD	Convention internationale des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
OIT	Organisation Internationale du Travail
Convention d'Istanbul	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
KIM	Groupe interdépartemental de politique internationale des droits de l'homme
Convention de Lanzarote	Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels

LGBTQI*	Lesbienne, Gay, Bisexuel-le, Transgenre, Queer et Intersexe
ONG	Organisations non gouvernementales
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
ISDH	Institution suisse des droits humains
ONU	Organisation des Nations Unies
EPU	Examen périodique universel



I Contexte

L’Institution suisse des droits humains (ISDH) est une corporation de droit public indépendante fondée le 23 mai 2023. L’ISDH a pour but de protéger et de promouvoir les droits humains à l’échelle nationale, dans tous les domaines de la vie et à tous les échelons étatiques.

Les conventions des Nations Unies (ONU) et du Conseil de l’Europe sur les droits humains, ratifiées par la Suisse, fixent les exigences minimales en matière de respect des droits humains dans le pays. En ratifiant des conventions, la Suisse s’engage à rendre régulièrement compte du respect des obligations qui en découlent. Après avoir examiné les rapports produits, des organes de surveillance indépendants formulent des recommandations sur la manière dont la Suisse peut faire progresser le respect de ses engagements dans le domaine des droits humains. Ce processus est appelé *procédure de rapport des États*.

I Travail de fond

L’ISDH a confié à Interface Politikstudien Forschung Beratung AG la réalisation d’un *travail de fond relatif aux procédures de rapport des États*. L’objectif de ce travail de fond est de dresser un état des lieux complet de l’application des procédures de rapport des États en Suisse. Dans ce cadre, une importance particulière est accordée à la mise en œuvre des recommandations des organes de surveillance. Les résultats jettent les bases d’une réflexion concernant le rôle que l’ISDH doit jouer dans l’application des procédures de rapport des États et la mise en œuvre des recommandations y afférentes afin d’être en mesure de promouvoir le plus efficacement possible les droits humains.

En collaboration avec l’ISDH ont été identifiées 16 conventions ratifiées par la Suisse dont les procédures de rapport des États ont été examinées en détail dans le cadre du présent travail de fond. Ce dernier s’appuie sur trois sources d’information. Dans un premier temps, la *documentation écrite* des procédures de rapport des États a fait l’objet d’une analyse systématique. Dans un deuxième temps, des *entretiens* ont été menés avec des acteurs des procédures de rapport des États, parmi lesquels des représentant·e·s de services fédéraux, des acteurs des cantons, de la société civile et du monde scientifique, ainsi que des représentant·e·s des organes de surveillance internationaux et d’une institution nationale étrangère des droits humains. Dans un troisième temps, des services fédéraux et des organisations de la société civile en charge de l’application des procédures de rapport des États ou de la coordination des rapports parallèles de la société civile ont été interrogés dans le cadre d’*enquêtes en ligne*. Les résultats ainsi recueillis ont été consignés dans deux mappings sous la forme de tableaux Excel : un mapping décrivant le déroulement des procédures de rapport des États et un mapping dans lequel les recommandations relatives au contenu émanant des dernières séries de contrôles des procédures de rapport des États sont représentées sous forme synoptique et attribuées à des

catégories thématiques générales. Les résultats du travail de fond sont exposés dans le présent rapport de synthèse.

I Conclusions

Application des procédures de rapport des États : les procédures de rapport des États englobent de nombreuses approches comportant différents cycles de contrôle, processus et exigences. Les procédures comprennent un grand nombre de bonnes pratiques. L'absence de coordination entre les procédures entraîne toutefois un engagement important de ressources de la part des acteurs de l'État et de la société civile impliqués. Si de premières mesures en faveur de la coordination et des échanges au plan national ont été prises, elles doivent encore être considérées comme limitées. De nombreux acteurs prônent un renforcement de l'harmonisation des procédures de rapport des États aussi bien au niveau international que national. Selon Interface, la création d'un mécanisme national de coordination, doté de ressources suffisantes, est nécessaire pour accroître l'efficacité des procédures de rapport des États en Suisse. Un engagement en faveur d'un renforcement de l'harmonisation des procédures au niveau international est également jugé nécessaire.

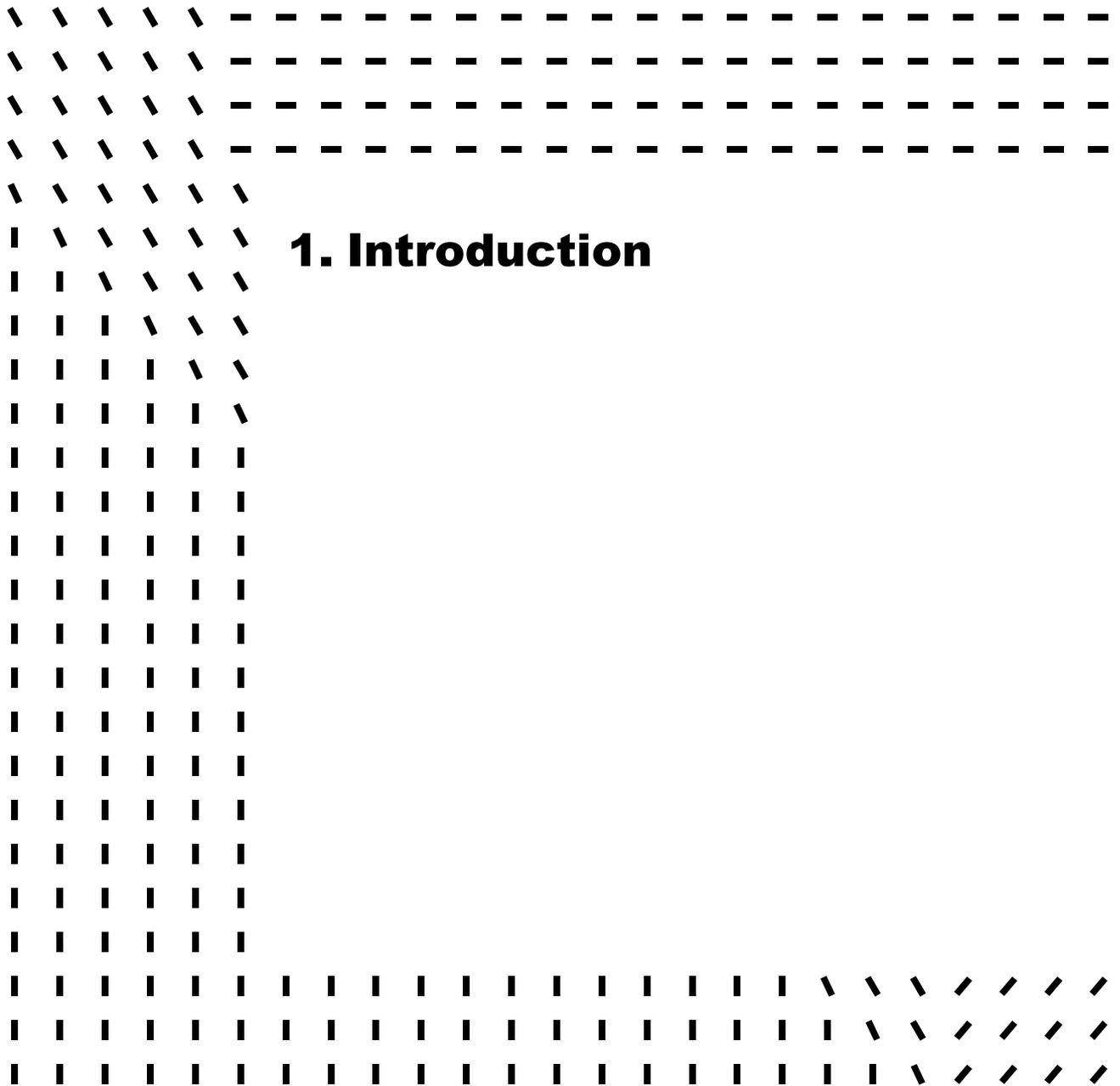
Mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États : la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États est difficile. Cela tient notamment au grand nombre et à la complexité des recommandations, au manque de clarté des compétences, à l'insuffisance de la coordination entre les différents niveaux fédéraux ou encore à l'absence de mesures de suivi concrètes. Interface estime que des mesures sont nécessaires pour améliorer le suivi des recommandations et, ce faisant, leur mise en œuvre. En particulier, il serait important de mettre à la disposition de l'ensemble des acteurs et, en principe, de la population une documentation générale des recommandations ainsi qu'un monitoring permanent de leur mise en œuvre. Cela aiderait les acteurs à identifier les liens entre les recommandations, les facteurs de réussite et les lacunes afin d'engager les mesures appropriées.

Futures tâches de l'ISDH dans le cadre des procédures de rapport des États : les acteurs de l'État et de la société civile envisagent différentes tâches que l'ISDH pourrait se voir confier dans le cadre des procédures de rapport des États. Du point de vue d'Interface, l'ISDH ne devrait pas assumer la responsabilité globale de l'application des procédures de rapport des États du fait de son indépendance, qui est inscrite dans la loi : l'application des procédures de rapport des États est avant tout une tâche de l'État, et l'ISDH ne doit exercer aucune fonction administrative. De plus, ses ressources financières sont limitées, ce qui, selon Interface, rend impossible une pleine participation aux procédures de rapport des États (p. ex. établissement de ses propres rapports parallèles, analyse des recommandations ou surveillance de leur mise en œuvre). Interface pense que l'ISDH doit principalement jouer un rôle moteur et mobilisateur, favorisant une vision globale des droits humains et faisant avancer les développements en vue de garantir une application effective des procédures de rapport des États et la mise en œuvre des recommandations.

I Recommandations

Sur la base des résultats du travail de fond, six recommandations sont formulées à l'intention de l'ISDH concernant ses futures tâches dans le cadre des procédures de rapport des États. Les recommandations expliquent comment l'ISDH peut agir à l'avenir de sorte que les échelons étatiques et la société civile remplissent leurs fonctions le plus efficacement possible dans le cadre des procédures de rapport des États et de la mise en œuvre des recommandations.

1. *À long terme*, l'ISDH devrait *se concentrer sur les questions générales des droits humains revêtant un caractère transversal*. Cela signifie qu'elle traite les thématiques concernant les différents domaines constitutifs des droits humains et des groupes cibles, qui sont imbriqués les uns dans les autres et impactent divers domaines de la vie. Il en résulte une approche globale du respect des engagements de la Suisse en matière de droits humains.
2. *À court et moyen terme*, l'ISDH devrait *se saisir de thématiques spécifiques à différents domaines ou à certains groupes cibles*. Elle peut, par exemple, prendre position sur des violations graves des droits humains, encourager le dialogue entre les acteurs au sujet de questions conflictuelles ou imposer davantage certains thèmes dans le débat public.
3. L'ISDH devrait *s'engager activement en faveur d'une harmonisation des procédures de rapport des États au niveau international*. Dans ce contexte, les besoins et les demandes des acteurs nationaux doivent être représentés au sein de l'ONU et du Conseil de l'Europe, y compris par la formulation conjointe de requêtes avec d'autres institutions nationales des droits humains.
4. L'ISDH devrait se fixer pour objectif de *promouvoir activement la création d'un mécanisme national de procédures de rapport des États, doté de ressources suffisantes*. Dans ce cadre, il convient d'identifier des solutions possibles tenant compte des structures et des spécificités suisses. Ce processus devrait être mené en dialogue avec le HCDH, avec les pays disposant déjà de ce type de mécanismes et avec les décideur·euse·s politiques au plan national.
5. Jusqu'à ce que la Suisse mette en place un mécanisme national de coordination, l'ISDH devrait *mobiliser les structures de coordination existantes afin d'intensifier les échanges et la coordination entre les procédures de rapport des États*. L'ISDH devrait faire en sorte que ces structures élaborent des mesures visant à améliorer l'échange d'informations, le transfert de connaissances et la coordination des procédures.
6. Enfin, l'ISDH devrait veiller à ce que la *Confédération crée des mécanismes de documentation systématique des recommandations émanant des procédures de rapport des États et de monitoring de la mise en œuvre des recommandations*. L'ISDH devrait œuvrer en faveur du développement d'un instrument de documentation et de monitoring réalisable et adapté aux besoins. Nous pensons que l'ISDH pourrait accomplir ce travail de développement dans le cadre d'une prestation supplémentaire fournie à titre onéreux pour le compte des pouvoirs publics.



1. Introduction

1.1 Contexte

1.1.1 Création d'une institution suisse des droits humains

Le 1^{er} octobre 2021, le Parlement suisse a adopté le projet de loi en vue de la création d'une institution nationale des droits humains. Entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2023, les articles 10a à 10c de la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (AS 2022 317) jettent la base de la création d'une institution permanente des droits humains en Suisse, qui remplace le projet pilote de onze ans du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH).

L'Institution suisse des droits humains (ISDH) est une corporation de droit public indépendante fondée le 23 mai 2023. La création de l'ISDH a été précédée par les travaux préparatoires d'un groupe de travail composé de représentant·e·s de la Confédération, des commissions extraparlimentaires, des cantons, de la société civile et du monde économique. Le groupe de travail s'était notamment attaché à l'élaboration d'un projet de statuts et à l'organisation de l'assemblée constitutive.

Conformément aux Principes de Paris¹, l'ISDH a pour but de protéger et de promouvoir les droits humains à l'échelle nationale, dans tous les domaines de la vie et à tous les échelons étatiques. Aux termes de la loi (AS 2022 317, art. 10b, al. 1), l'ISDH assume les tâches suivantes : 1) information et documentation, 2) recherche, 3) conseil, 4) promotion du dialogue et de la collaboration, 5) éducation et sensibilisation aux droits de l'homme, 6) échanges au niveau international. Elle peut par ailleurs fournir des prestations de services à des autorités publiques et à des acteurs privés contre rémunération. En revanche, elle ne doit exercer aucune fonction administrative. La loi fixe en outre qu'elle n'enregistre aucune plainte individuelle et n'exerce aucune fonction de surveillance ou de médiation. Enfin, la loi souligne que l'ISDH est indépendante dans l'exécution de ses tâches et qu'elle décide elle-même de l'utilisation de ses ressources dans le cadre de ses attributions (AS 2022 317, art. 10b, al. 3).

1.1.2 Conventions relatives aux droits de l'homme et procédures de rapport des États

La principale base en matière de droits humains est formée par les conventions internationales des Nations Unies (ONU) et du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme. Les conventions ratifiées par la Suisse fixent les exigences minimales relatives au respect des droits humains dans le pays. En conséquence, elles constituent également le fondement des futures tâches de l'ISDH.

Le respect de ces accords par le pays est contrôlé au moyen de divers mécanismes, tant au niveau de l'ONU que du Conseil de l'Europe. Les rapports des États sont l'un des

¹ Cf. résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 4 mars 1994 relative aux institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

principaux mécanismes de surveillance : en ratifiant les conventions, la Suisse s'engage à rendre régulièrement compte du respect de ses obligations en matière de droits humains et à faire examiner ses rapports. Ce processus est appelé *procédure de rapport des États*². Dans le cadre des procédures de rapport des États, l'ONU et le Conseil de l'Europe mettent généralement en place des organes de surveillance (souvent également appelés comités) en charge du suivi. Ces organes sont composés d'expert·e·s indépendant·e·s.

De nombreuses conventions prévoient un premier contrôle un à deux ans après leur ratification. Par la suite, les contrôles sont généralement effectués à intervalles réguliers (le plus souvent tous les 4 à 5 ans). Les rapports sont habituellement établis par écrit. Alors que certains organes de surveillance demandent la production d'un rapport, l'établissement des rapports peut être simplifié en vertu d'autres accords. Dans le cadre d'une procédure simplifiée, le rapport national est constitué des réponses de l'État au catalogue de questions établi par le comité. Outre les rapports des États, les organes de surveillance reçoivent des informations d'organisations intergouvernementales, d'organisations de la société civile et d'autres acteurs internationaux et nationaux. Les rapports sont ensuite généralement discutés lors de visites, dans le cadre d'un échange entre une délégation nationale et les membres de l'organe indépendant. Après l'examen des rapports et cet échange, l'organe de surveillance transmet à la Suisse ses observations finales et ses recommandations sur les progrès pouvant être faits concernant le respect des obligations en matière de droits humains. Il incombe à la Suisse de prendre des mesures en vue de la mise en œuvre des recommandations de l'organe de surveillance. La mise en œuvre des recommandations est contrôlée dans le cadre d'un rapport intermédiaire ou du cycle de procédures suivant. Tous les documents relatifs aux procédures de rapport des États sont en principe publics et peuvent être consultés.

1.2 Travail de fond relatif aux procédures de rapport des États

1.2.1 Objet et objectif

En novembre 2023, l'ISDH a confié à Interface Politikstudien Forschung Beratung AG la réalisation d'un travail de fond relatif aux procédures de rapport des États. L'objectif de ce travail de fond est de dresser un état des lieux complet de l'application des procédures de rapport des États en Suisse. Le travail de fond examine, d'une part, les éléments procéduraux des procédures tels que les structures, les processus et les acteurs impliqués. D'autre part, il identifie les défis et les déficits ainsi que les approches éprouvées et les facteurs de réussite des procédures. Dans ce cadre, une importance particulière est accordée à la mise en œuvre des recommandations des organes de surveillance formulées à la suite des contrôles. Le travail de fond montre comment l'application des procédures de rapport des États, y compris la mise en œuvre des recommandations, peut être optimisée. Les résultats jettent les bases d'une réflexion concernant le rôle que l'ISDH doit jouer dans l'application des procédures de rapport des États et la mise en œuvre des recommandations afin d'être en mesure de promouvoir le plus efficacement possible les droits humains. En collaboration avec l'ISDH ont été identifiées 16 conventions ratifiées par la Suisse dont les procédures de rapport des États devaient être examinées en détail dans le cadre du travail de fond. Une vue d'ensemble des procédures est proposée à la section A 1, en annexe.

² Il existe d'autres mécanismes de surveillance du respect des conventions ratifiées tels que (selon les dispositions de l'accord concerné) les requêtes individuelles, les enquêtes et les procédures de requête étatique, cf. <https://www.ohchr.org/fr/instruments-and-mechanisms>, consulté le 04.04.2024.

1.2.2 Méthodologie

Le travail de fond s'appuie sur trois sources d'information.

I Analyse de la documentation écrite

Dans un premier temps, la documentation écrite des 16 procédures de rapport des États a fait l'objet d'une analyse systématique. Cette documentation comprend, d'une part, des informations sur l'application des procédures publiées sur les sites web de l'ONU, du Conseil de l'Europe et des services fédéraux suisses responsables. D'autre part, les observations et les recommandations finales des organes de surveillance ont été analysées pour chaque procédure. Dans certains cas, des documents de niveau national et international relatifs aux procédures ont également été consultés, parmi lesquels les documents mis à disposition par les services fédéraux, les acteurs cantonaux, les organisations de la société civile et les organes de surveillance des différentes procédures.

I Enquêtes auprès des principaux acteurs

Entretiens avec les principaux acteurs

Dans un deuxième temps, des entretiens ont été menés avec les principaux acteurs des procédures de rapport des États. Au *niveau national*, nous avons interrogé des représentant·e·s des services fédéraux, des conférences intercantionales (des directeurs cantonaux), d'un canton et d'organisations de la société civile participant aux procédures. Nous avons également sollicité des représentant·e·s du monde scientifique spécialisés dans les droits humains en Suisse. Au *niveau international*, nous avons interrogé des représentant·e·s d'organes de surveillance et d'une institution nationale des droits humains. L'objectif principal des entretiens était de recueillir des éléments d'information concernant l'application des procédures de rapport des États et la mise en œuvre des recommandations y afférentes. Les entretiens ont également permis d'identifier les optimisations possibles des procédures. De plus, les acteurs ont été invités à se prononcer sur les futures tâches de l'ISDH dans le cadre des procédures de rapport des États. Au total, 20 personnes ont été interrogées.

Enquêtes en ligne auprès des principaux acteurs

Dans un troisième temps, une enquête en ligne a été réalisée auprès de services fédéraux et d'organisations de la société civile.

Premièrement, nous avons interrogé des *services fédéraux* qui sont responsables des procédures de rapport des États au niveau national. En date du mois de février 2024, douze services fédéraux étaient responsables des seize procédures de rapport des États étudiées (certains services fédéraux sont responsables de plusieurs procédures, cf. section 2.1.1). L'enquête avait pour but de recueillir des informations sur les processus et les acteurs impliqués dans les procédures de rapport des États, ainsi que des appréciations au sujet d'approches éprouvées et les défis rencontrés dans le cadre de ces procédures. Nous avons reçu des réponses concernant 15 des 16 procédures de rapport des États.

Deuxièmement, nous avons interrogé des *organisations de la société civile* qui coordonnent l'établissement de rapports parallèles dans le cadre des procédures de rapport des États. Au total, neuf organisations ont été identifiées. L'objectif de l'enquête était de recueillir les avis des organisations sur les facteurs de réussite et les défis de l'exécution des obligations en matière de droits humains en Suisse telles qu'ils ressortent des recommandations émanant des procédures de rapport des États. Par ailleurs, les organisations ont été invitées à se prononcer sur les futures tâches de l'ISDH concernant les procédures de rapport des États. En concertation avec l'ISDH, des entretiens ont été conduits avec deux des organisations de la société civile identifiées (au lieu d'une en-

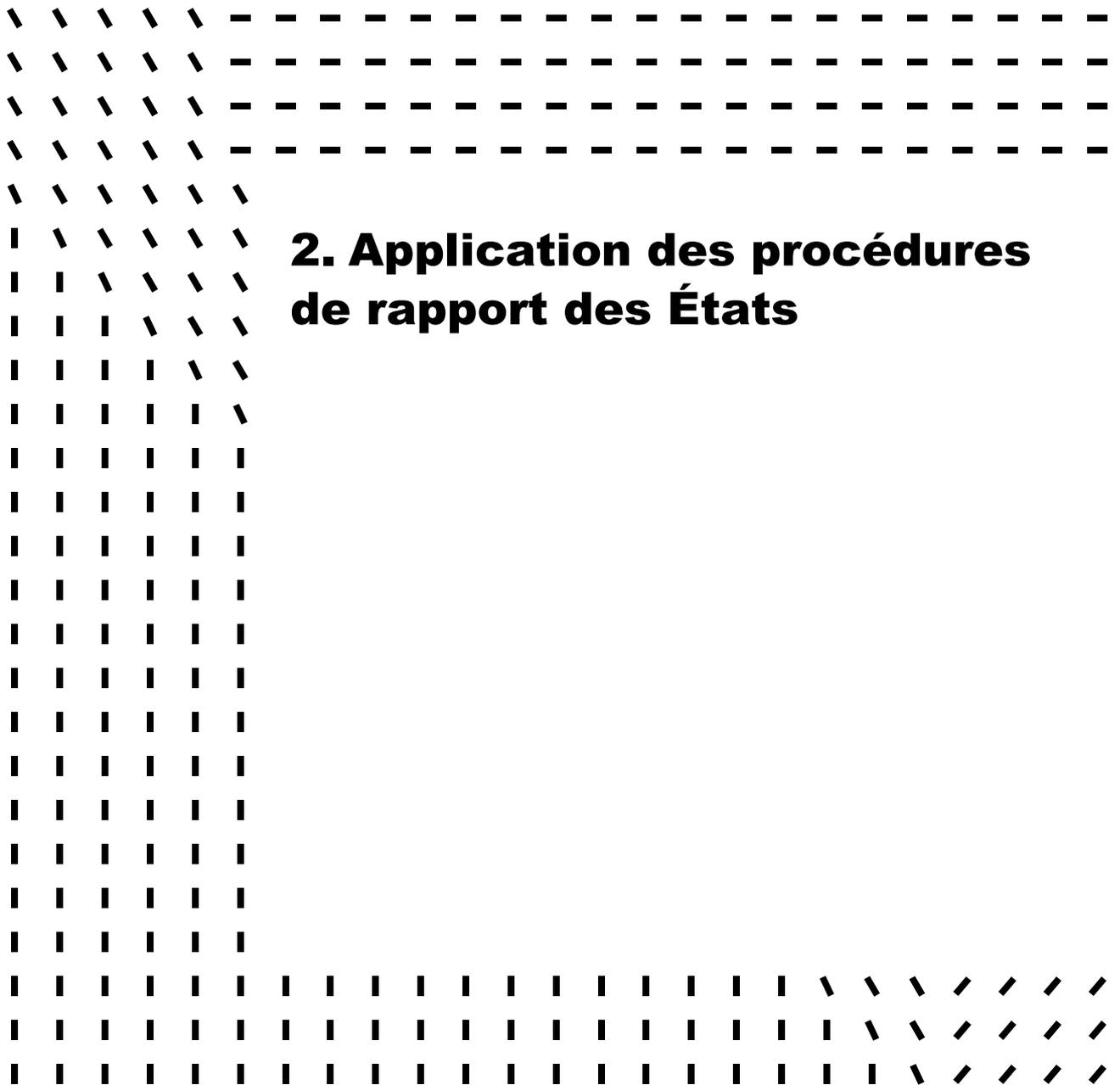
quête en ligne). Cette décision a été prise en raison du fait que ces deux organisations disposent d'informations particulièrement utiles sur les procédures de rapport des États, qui ont pu être examinées en détail dans le cadre des entretiens. Sept organisations de la société civile ont été invitées à participer à l'enquête en ligne. Six d'entre elles y ont effectivement pris part.

1.2.3 Produits

Les résultats recueillis ont été consignés dans deux mappings sous la forme de tableaux Excel. D'une part, nous avons créé un mapping décrivant le déroulement des 16 procédures de rapport des États au niveau international et national, y compris les structures, les compétences, les processus, les instruments de travail et les acteurs impliqués. D'autre part, nous avons créé un mapping dans lequel les recommandations relatives au contenu émanant des dernières séries de contrôles des seize procédures de rapport des États sont représentées sous forme synoptique et attribuées à des catégories thématiques générales. Les deux mappings ont été complétés par les appréciations des acteurs interrogés concernant, d'une part, les bonnes pratiques, les facteurs de réussite, les défis et les déficits et, d'autre part, les fonctions et les tâches possibles de l'ISDH. En plus des mappings, les résultats du travail de fond sont synthétisés dans le présent rapport.

1.3 Contenu du rapport de synthèse

Les chapitres suivants présentent les résultats du travail de fond sous une forme synthétique. Les résultats sont subdivisés en deux chapitres : le chapitre 2 est consacré à l'application des procédures de rapport des États, tandis que le chapitre 3 aborde en détail la mise en œuvre des recommandations issues des procédures. Dans les deux chapitres, nous proposons une présentation descriptive des résultats tels qu'ils ressortent de la documentation écrite, des entretiens et des enquêtes en ligne. Les appréciations des acteurs interrogés y sont indiquées sans être analysées par Interface. Le chapitre 4 présente le classement des résultats selon Interface. Sur la base des conclusions, Interface formule des recommandations à l'intention de l'ISDH quant à ses futures tâches.

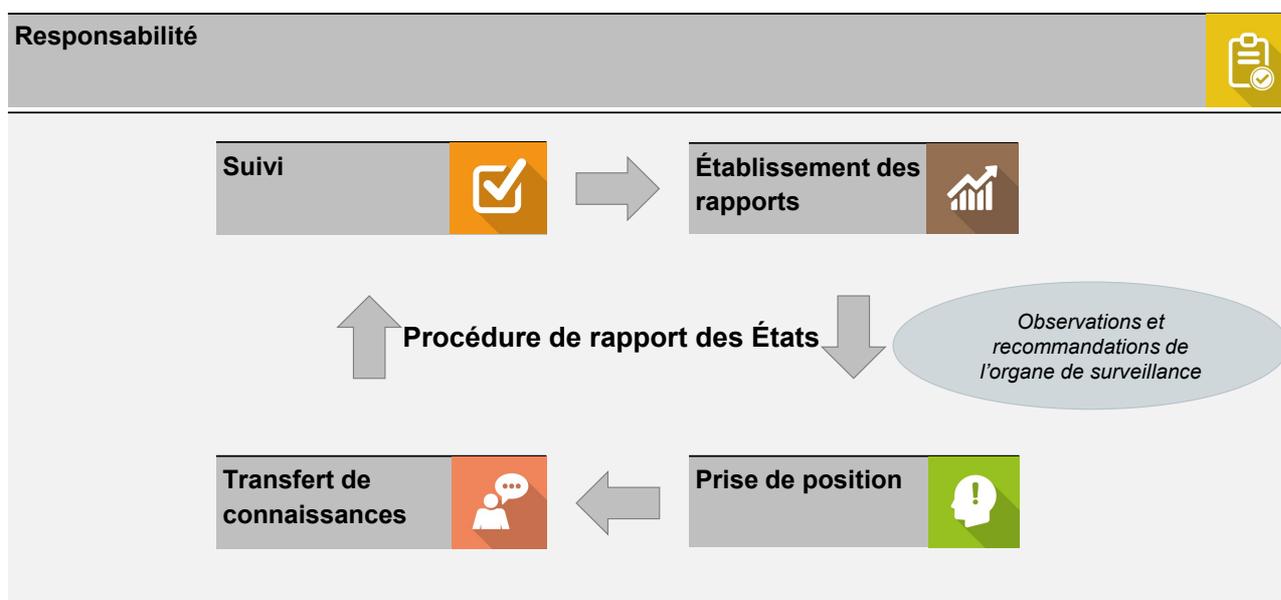


2. Application des procédures de rapport des États

2.1 Déroulement des procédures de rapport des États

Le déroulement des procédures de rapport des États est décrit ci-après. Comme indiqué en introduction (cf. section 1.1.2), les procédures de rapport des États se composent de différents éléments. Certains de ces éléments ont été analysés en détail dans le cadre du présent travail de fond. Ces éléments sont présentés à la figure D 2.1.

D 2.1 : Éléments des procédures de rapport des États analysés



Source : figure créée par Interface.

- *Responsabilité* : la responsabilité de la procédure de rapport des États visant l'exécution des engagements en matière de droits humains englobe généralement la préparation du rapport de l'État, les échanges avec l'organe de surveillance durant la procédure (p. ex. visites ou dialogues), la préparation des prises de position, le transfert des connaissances issues de la procédure et le suivi des recommandations.
- *Établissement des rapports* : l'établissement des rapports dans le cadre de la procédure de rapport des États comprend plusieurs éléments. Un premier élément est l'établissement du rapport national, dans lequel le pays signataire présente les mesures engagées et les avancées du respect des obligations fixées. Le deuxième élément est constitué par les rapports parallèles de la société civile, dans lesquels des organisations de la société civile apportent des informations supplémentaires et font part de leurs propres appréciations. Les rapports parallèles (souvent également appelés rapports alternatifs) offrent une base de travail complémentaire aux organes de surveillance. Les rapports sont examinés par l'organe de surveillance compétent

(souvent également dans le cadre de visites ou de dialogues). Sur cette base, l'organe de surveillance livre ses observations et ses recommandations finales à l'intention de l'État signataire.

- *Prise de position* : après avoir pris connaissance des observations et des recommandations finales de l'organe de surveillance, le pays signataire a souvent la possibilité d'émettre une prise de position. Cette dernière peut contenir des explications sur les observations ou les recommandations, sur les défis rencontrés ou encore sur la suite de la procédure.
- *Transfert de connaissances* : le transfert de connaissances, qui intervient après la réception des observations et des recommandations finales, comprend diverses mesures destinées à diffuser les informations sur les résultats et les recommandations découlant de la procédure et à les communiquer aux parties prenantes concernées.
- *Suivi* : le suivi recouvre les mesures prises par l'État signataire dans le but de garantir que les recommandations de l'organe de surveillance sont prises en compte et mises en œuvre. Ce processus comporte plusieurs étapes, notamment la vérification et l'analyse des recommandations, la définition des compétences et des mesures de suivi, la mise en œuvre des recommandations et le monitoring de la mise en œuvre (c.-à-d. le suivi de l'avancement de la mise en œuvre).

Dans les paragraphes suivants, nous détaillons ces éléments et décrivons la procédure concrète au niveau national.

2.1.1 Responsabilité



La responsabilité de la procédure de rapport des États englobe généralement la préparation du rapport de l'État, les échanges avec l'organe de surveillance durant la procédure (p. ex. visites ou dialogues), la préparation des prises de position, le transfert des connaissances issues de la procédure et le suivi des recommandations.

I Services fédéraux responsables

En Suisse, plusieurs services fédéraux sont responsables des procédures de rapport des États au niveau national. Les responsabilités en date du mois de février 2024 sont présentées à la section A 1, en annexe. La majorité des services fédéraux sont responsables d'une seule procédure de rapport des États. Quelques-uns d'entre eux assument la responsabilité de plusieurs procédures, les compétences étant dans certains cas réparties entre plusieurs directions ou unités. En date du mois de février 2024, l'Office fédéral de la justice (OFJ) était le service fédéral responsable de quatre procédures et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de trois procédures. Dans le cadre de la procédure d'examen périodique universel (EPU), une codirection est mise en place : la direction générale incombe au DFAE, tandis que l'OFJ était coresponsable de la préparation du rapport national lors du dernier cycle de procédures et sera coresponsable du suivi lors du cycle suivant.

Selon les services fédéraux interrogés, l'attribution de la responsabilité découle fréquemment des domaines de compétences thématiques des services. Dans quelques cas, les compétences sont énoncées dans des lois et des ordonnances ou encore des messages du Conseil fédéral. Dans le cadre du message du Conseil fédéral relatif à l'approbation de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) a par exemple été désigné comme service en charge de la coordination, de la mise en œuvre, de la surveillance et de l'évaluation des mesures de prévention et de lutte contre les formes de violence couvertes par la convention (cf. Feuille fédérale [FF] 2017 185). Un autre exemple figure dans l'ordonnance sur

l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP). L'ordonnance stipule que l'OFJ est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre d'accords en matière de droits de l'homme, ces tâches étant partagées avec le DFAE (cf. Org DFJP, art. 7, al. 1, let. a). Quelques services fédéraux interrogés ont indiqué qu'ils n'avaient connaissance d'aucune base explicite réglementant les tâches dans le cadre de la procédure de rapport des États.

Dans certains cas, les compétences ont changé. En particulier, des compétences du DFAE ont été transférées vers d'autres services fédéraux au cours des dernières années : ainsi, la responsabilité de la procédure relevant de la Convention internationale des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) a été confiée au Département fédéral de l'intérieur (DFI), de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) au BFEG.

Tâches de coordination

Dans le cadre de leur responsabilité, les services fédéraux sont généralement impliqués dans l'ensemble du processus : de l'établissement du rapport de l'État et de l'organisation des délégations, de présentations et autres au suivi des recommandations, en passant par l'élaboration de la prise de position officielle et le transfert des connaissances issues de la procédure. Trois services fédéraux ont déclaré ne pas avoir pris part au transfert de connaissances.

I Ressources en personnel

Environ la moitié des services fédéraux indiquent avoir mis en place un poste à temps partiel ou un cadre de ressources pour les tâches relevant de la responsabilité qui leur a été confiée. La plupart de ces services fédéraux précisent néanmoins que les ressources mises à disposition ne sont pas utilisées uniquement pour les tâches concernant la procédure, mais aussi pour d'autres activités menées dans le cadre du dossier ou du domaine thématique. Quatre services fédéraux ont communiqué les taux d'occupation, qui oscillent entre 10 et 40 pourcentages de poste. Ces services fédéraux affirment, eux aussi, que ces ressources sont également employées pour d'autres tâches découlant des conventions.

I Instruments de planification

Les services fédéraux bénéficient de divers instruments de planification pour mettre en œuvre leur responsabilité. Il ressort de l'enquête menée auprès des services fédéraux qu'il existe à la fois des organigrammes/calendriers pour les cycles de procédures, les dossiers et les documents émanant des cycles de procédures précédents et des listes des acteurs en charge des différentes thématiques. La majorité des services fédéraux ajoute disposer de bases de données avec des fiches thématiques. Cela inclut la gestion électronique des affaires de l'ensemble de l'administration fédérale (Acta Nova), qui permet entre autres d'effectuer des recherches sur tous les départements et d'échanger des données et des documents. Par ailleurs, les organes de surveillance mettent à disposition des informations et des documents émanant des cycles de procédures précédents³.

³ Cf. par exemple le site web de l'ONU, qui publie des informations sur les conventions ratifiées et les cycles de procédures exécutés ainsi que les documents qui en découlent : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=CHE&_Lang=FR, consulté le 22.03.2024.

I Coordination entre les procédures de rapport des États

En décembre 2016, il a été décidé de créer, au niveau national, un organe de coordination pour les procédures de rapport en lien avec les conventions sur les droits humains de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)⁴. Cette décision faisait notamment suite à une étude du CSDH recommandant la création d'un mécanisme de coordination impliquant la Confédération et les cantons. L'organe de coordination Groupe interdépartemental de politique internationale des droits de l'homme (KIM) est une structure informelle qui se réunit deux fois par an pour prendre des décisions concernant la coordination des procédures de rapport des États et échanger au sujet des différentes procédures et de leur mise en œuvre. Composé de représentants des services fédéraux et des cantons concernés, le KIM est placé sous l'égide de la division Paix et droits de l'homme du DFAE. Selon plusieurs services fédéraux interrogés, le KIM est avant tout un organe où s'échangent des informations.

En plus du KIM, l'unité Protection internationale des droits de l'homme de l'OFJ assume le rôle de point focal pour la coordination des procédures de rapport des États. Le point focal est responsable de la préparation et de l'application des décisions du KIM, constitue le point de contact pour les questions d'ordre général et communique des informations écrites. Ces dernières comprennent la liste des interlocuteurs des différentes procédures, un calendrier des étapes des procédures, un aperçu des recommandations issues des procédures (dernière mise à jour en 2022) et une base de données internes de fiches thématiques à destination des services fédéraux et des cantons servant principalement aux présentations orales devant les organes de surveillance.

Dans le cadre des procédures relatives à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM) et à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM), un rapport national conjoint a été établi lors du dernier cycle de procédures, et les cycles ont été coordonnés. Selon les informations disponibles, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et l'OFJ ont demandé au Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) s'il était possible, pour les procédures relevant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), de coordonner les cycles des deux procédures et de présenter un rapport national commun. Enfin, les réponses des services fédéraux montrent qu'il existe d'autres formes de coordination entre les différentes procédures, par exemple les contenus interprocéduraux des rapports nationaux.

2.1.2 Établissement des rapports



L'établissement des rapports dans le cadre de la procédure de rapport des États comprend plusieurs éléments. Un premier élément est l'établissement du rapport national, dans lequel le pays signataire présente les mesures engagées et les avancées du respect des obligations fixées. Le deuxième élément est constitué par les rapports parallèles de la société civile, dans lesquels des organisations de la société civile apportent des informations supplémentaires et font part de leurs propres appréciations. Les rapports parallèles (souvent également appelés rapports alternatifs) offrent une base de travail complémentaire aux organes de surveillance. Les rapports sont examinés par l'organe de surveillance compétent (souvent également dans le cadre de visites ou de dialogues). Sur cette base, l'organe de surveillance livre ses observations et ses recommandations finales à l'intention de l'État signataire.

⁴ Cf. informations publiées sur le site web de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/menschenrechte/staatenberichtsverfahren/koordination.html>, consulté le 26.03.2024.

I Rapports nationaux

Acteurs impliqués

Les thèmes couverts par un rapport national dépassant le domaine de compétences du service fédéral responsable, les informations requises pour son établissement sont recueillies auprès de différents acteurs. Lors des entretiens, plusieurs services fédéraux ont indiqué que la collecte d'informations s'appuie sur une liste des acteurs devant être sollicités, dressée sur la base des domaines de compétences de ces acteurs. Il s'agit principalement de services fédéraux et d'acteurs de niveau cantonal. Pour quelques procédures, des organisations de la société civile et d'autres acteurs, par exemple des commissions, des associations ou des syndicats, sont également consultés. Il apparaît que l'établissement des rapports nationaux fait généralement intervenir de nombreux acteurs. Le plus souvent, plus de dix services fédéraux participent à la rédaction d'un même rapport national. De plus, plusieurs acteurs de niveau cantonal et communal sont habituellement impliqués. Dans de nombreux cas, la participation du niveau cantonal et communal se fait au travers de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), des différentes conférences des directeurs ou de l'union des communes ou des villes. Dans ces cas, les services fédéraux responsables font part de leurs besoins d'information aux conférences ou aux unions, qui recueillent ensuite les informations demandées au niveau cantonal/communal avant de les transmettre sous une forme résumée aux services fédéraux. Dans le cadre de certaines procédures, des cantons ou des communes sélectionnés sont également consultés directement aux fins de l'établissement du rapport national.

Établissement des rapports nationaux

Dans la plupart des procédures, les rapports nationaux sont établis d'une façon similaire. En règle générale, les différents acteurs fournissent des éléments de texte ou des réponses à des questions. Ce dernier cas concerne principalement les procédures simplifiées, dans le cadre desquelles les acteurs sont invités à répondre à un catalogue de questions préparé par le comité (en date du mois de février 2024, c'était par exemple le cas du PIDCP, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants [CAT], de la CDE et de la CEDEF). Deux services fédéraux ont indiqué rédiger eux-mêmes quelques passages et recueillir les éléments de texte auprès des acteurs compétents pour certaines questions. La forme de la collecte d'informations varie selon la procédure. Il ressort des entretiens qu'elle se fait principalement par e-mail dans quelques services fédéraux responsables. D'autres services fédéraux utilisent des outils en ligne : lors du dernier cycle de procédures, un service fédéral a par exemple créé un questionnaire sur les thèmes du rapport national, qui a été complété par les acteurs compétents du niveau fédéral et cantonal dans le cadre d'une enquête en ligne. Les services fédéraux responsables établissent un projet de rapport national en se fondant sur les éléments écrits fournis par les acteurs. Deux services fédéraux ont précisé qu'ils avaient engagé des consultant·e·s externes pour cause de ressources internes insuffisantes. Ces consultant·e·s étaient en charge du recueil d'informations lors des derniers cycles de procédures et ont largement contribué à l'établissement du rapport national.

Une fois établi, le rapport national fait l'objet d'un ou de plusieurs cycles de consultations. Durant les entretiens, quelques services fédéraux ont déclaré utiliser à cet effet des solutions en ligne shareweb, qui permettent à plusieurs personnes de travailler simultanément sur un document. Un outil « Reporting on Demand » interne à la Confédération était disponible ces dernières années. Un service fédéral a signalé avoir acheté, pour le dernier cycle de procédures, un outil « Reporting on Demand » auprès d'un prestataire privé, qui permet aux acteurs de collaborer sur un document, qu'ils fassent ou non partie de l'administration fédérale. Dans certaines procédures, les consultations se déroulent par e-mail.

I Rapports parallèles

Dans beaucoup de procédures, les rapports parallèles sont établis par des réseaux d'organisations de la société civile (p. ex. Plateforme des ONG suisses pour les droits humains, Réseau Convention d'Istanbul, Réseau suisse des droits de l'enfant). Dans de nombreux cas, l'établissement des rapports parallèles présente des similitudes avec celui des rapports nationaux : il est fréquent que des inputs soient demandés aux réseaux assurant la coordination et que les projets de rapport soient établis sur cette base avant d'être contrôlés par les acteurs impliqués. Dans de nombreuses procédures, outre les rapports parallèles rédigés conjointement, d'autres organisations de la société civile présentent leurs propres rapports parallèles. Les services fédéraux responsables ne participent pas à l'établissement des rapports parallèles.

2.1.3 Prise de position



Après avoir pris connaissance des observations et des recommandations finales de l'organe de surveillance, le pays signataire a souvent la possibilité d'émettre une prise de position. Cette dernière peut contenir des explications sur les observations ou les recommandations, sur les défis rencontrés ou encore sur la suite de la procédure.

Selon les informations recueillies, la prise de position officielle se limite, dans certaines procédures de rapport des États, aux communiqués de presse publiés par le service fédéral et/ou le Conseil fédéral. Dans d'autres procédures, une prise de position détaillée est établie. Dans ce cas, elle est généralement élaborée dans le cadre d'une consultation auprès des services compétents de la Confédération et des cantons. Dans la procédure de la FCNM, par exemple, les acteurs concernés sont invités à faire part de leurs appréciations et observations concernant les recommandations, après quoi le service responsable, le DFAE, prépare un projet de prise de position, qu'il soumet ensuite aux mêmes acteurs pour vérification. Dans le cadre de la procédure d'EPU, les recommandations sont examinées sur la base d'une consultation à grande échelle menée au sein de l'administration fédérale ainsi qu'auprès des cantons et de la société civile, puis adoptées ou portées à la connaissance des acteurs.

2.1.4 Transfert de connaissances



Le transfert de connaissances, qui intervient après la réception des observations et des recommandations finales, comprend diverses mesures destinées à diffuser les informations, les résultats et les recommandations découlant de la procédure et à les communiquer aux parties prenantes concernées.

Les services fédéraux prennent différentes mesures aux fins du transfert des connaissances issues des procédures de rapport des États. La majorité des services fédéraux interrogés indiquent publier les informations sur les résultats, les recommandations et les mesures de suivi des procédures sur leur site web ou dans des communiqués de presse. Par ailleurs, la plupart d'entre eux informent les acteurs concernés tels que les commissions, d'autres services fédéraux, les services cantonaux ou la société civile. Environ la moitié des services fédéraux déclarent communiquer ces informations à l'occasion de manifestations, par exemple lors de congrès.



2.1.5 Suivi

Le suivi recouvre les mesures prises par l'État signataire dans le but de garantir que les recommandations de l'organe de surveillance sont prises en compte et mises en œuvre. Ce processus comporte plusieurs étapes, notamment la vérification et l'analyse des recommandations, la définition des compétences et des mesures de suivi, la mise en œuvre des recommandations et le monitoring de la mise en œuvre (c.-à-d. le suivi de l'avancement de la mise en œuvre).

On relève plusieurs approches s'agissant des mesures de suivi des recommandations. D'après les informations recueillies, les compétences relatives aux différentes responsabilités sont définies dans la majorité des procédures. De même, une priorisation des recommandations (p. ex. sur la base de critères comme l'importance, la pertinence politique et le degré de difficulté de la mise en œuvre) est opérée dans la majorité des procédures, et des mesures de suivi concrètes sont élaborées. Ce sont souvent les mêmes acteurs impliqués dans l'établissement du rapport national qui prennent part à ce travail. Selon les services fédéraux interrogés, des plans d'action, des feuilles de route ou des documents similaires ne sont en revanche élaborés que dans une minorité de procédures. Enfin, près de la moitié des services fédéraux interrogés déclarent organiser des manifestations de suivi à l'intention des acteurs compétents.

La Suisse ne dispose pas d'un monitoring général de la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États, ni au niveau national, ni au niveau cantonal ou communal. Il n'existe pas non plus d'instrument harmonisé pour le monitoring des différentes procédures. Selon quelques services fédéraux interrogés, la mise en œuvre est contrôlée dans le cadre du cycle de procédures suivant ou d'un rapport intermédiaire. Dans certaines procédures, le contrôle porte sur les recommandations définies comme étant prioritaires. Dans d'autres, certaines recommandations sont prises en compte dans des stratégies nationales ou les plans d'action correspondants. Le monitoring est ensuite conduit lors du contrôle de ces instruments. Quatre des services fédéraux interrogés indiquent disposer d'un instrument de travail standardisé pour le suivi de la mise en œuvre. Il s'agit en l'occurrence de canaux d'échange et de mappings relatifs à la mise en œuvre. Un service fédéral a précisé qu'il dispose d'une liste Excel des recommandations et des mesures correspondantes, comportant des références croisées avec des mesures similaires entrant dans le cadre d'autres conventions.

2.2 Défis et approches éprouvées

Ci-après, nous présentons les expériences des acteurs impliqués dans l'application des procédures de rapport des États. Nous y abordons, d'une part, les principaux défis et les déficits constatés et, d'autre part, les approches éprouvées et les facteurs de réussite identifiés. Ces derniers comprennent aussi bien des pratiques existantes que des pratiques possibles qui pourraient contribuer à optimiser l'application des procédures. Il convient de souligner qu'il s'agit des *appréciations et des perceptions* individuelles des différents acteurs. Les informations sont structurées selon les éléments des procédures (cf. section 2.1) : responsabilité, établissement des rapports, prise de position, transfert de connaissances et suivi.



2.2.1 Responsabilité

I Défis et déficits

Il ressort des entretiens que l'un des plus grands défis rencontrés dans le cadre de la responsabilité tient au fait qu'il n'existe pas de *procédure harmonisée*, ni au niveau international ni au niveau national. Les procédures et les approches varient au plan international comme national. À cela s'ajoute que les procédures sont peu coordonnées, par exemple concernant les périodes de collecte des informations et la collecte elle-même.

De nombreux acteurs de la Confédération, des cantons et de la société civile participant à plusieurs procédures, ils sont confrontés à des approches et des solutions techniques différentes, de même qu'à des tâches nécessitant beaucoup de ressources. Selon plusieurs acteurs interrogés, il est clairement nécessaire d'harmoniser les procédures, au plan international comme national. À l'échelle nationale, l'organe de coordination KIM est vu comme un premier pas important. Plusieurs personnes interrogées estiment toutefois que les ressources du KIM sont insuffisantes pour répondre aux besoins en matière de coordination et d'harmonisation.

D'après quelques acteurs interrogés, un autre défi important rencontré dans le cadre de la responsabilité réside dans l'*absence de continuité du travail*. Certaines personnes interrogées pensent que les connaissances acquises lors des cycles précédents sont souvent perdues, aussi bien au niveau de la Confédération qu'au niveau de la société civile, car les groupes de travail responsables sont dissous à l'issue des cycles de procédures, et le transfert de connaissances n'est par conséquent pas assuré d'un cycle à l'autre.

I Approches éprouvées et facteurs de réussite

Les acteurs interrogés identifient toute une série de bonnes pratiques qui facilitent et favorisent la responsabilité. En particulier, la possibilité d'un *échange et d'une coordination avec d'autres procédures* est jugée très utile par plusieurs services fédéraux responsables. Plusieurs des services fédéraux interrogés soulignent que le KIM permet un échange d'informations mutuel sur l'avancement des différentes procédures.

La *garantie de la continuité* est considérée comme un autre facteur de réussite de la responsabilité. En raison des changements de personnel au sein des services fédéraux et des organisations de la société civile, plusieurs acteurs interrogés estiment qu'il est important que le savoir-faire acquis durant chaque cycle de procédures soit préservé et qu'il y ait un transfert de connaissances vers le cycle suivant.

Selon quelques acteurs interrogés, il est nécessaire d'instituer un *mécanisme national de mise en œuvre, d'établissement des rapports et de suivi, doté de ressources suffisantes*, afin de favoriser l'application des procédures de rapport des États en Suisse. Le HCDH recommande la création d'une structure de ce type⁵. Selon le HCDH, le mécanisme national doit coordonner l'établissement des rapports relevant des différentes conventions et surveiller la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États en collaboration avec d'autres acteurs. À cet égard, l'approche transversale de ce mécanisme est primordiale : il doit coordonner le travail de *toutes* les procédures de rapport des États. Le HCDH estime que ce type de mécanisme présente plusieurs avantages, parmi lesquels le renforcement de l'adhésion du pays aux procédures, la promotion du développement d'une expertise transversale en matière de droits humains, la garantie de la cohérence du travail au niveau national, la structuration de la coordination et de la communication entre les acteurs impliqués et la mise en place d'un suivi actif et systématique. Il est souligné que le mécanisme doit être établi sous la forme d'une institution pérenne. Il peut par exemple être rattaché à une autorité fédérale, mais une structure interdépartementale est également envisageable. Selon le HCDH, ce mécanisme est une structure étatique et se distingue donc d'une institution nationale des droits humains, qui est indépendante et a pour mission de promouvoir et de protéger les droits de l'homme à l'échelle nationale et d'adresser des recommandations au gouvernement. Le mécanisme et l'institution nationale des droits humains doivent être considérés

⁵ Pour de plus amples informations et des instructions concernant la mise en place d'un mécanisme de ce type, cf. <https://www.ohchr.org/fr/treaty-bodies/national-mechanisms-implementation-reporting-and-follow>, consulté le 04.03.2024.

comme des éléments complémentaires du système national de protection des droits de l'homme⁶.



2.2.2 Établissement des rapports

I Défis et déficits

Il ressort des entretiens que le *grand nombre d'acteurs impliqués* constitue un défi majeur pour l'établissement des rapports nationaux. Outre la collecte d'informations exhaustives et les consultations, plusieurs personnes interrogées soulignent qu'il est difficile d'élaborer un rapport cohérent qui prenne en compte les points de vue des différents acteurs. Les *exigences imposées aux rapports nationaux* représentent également un défi selon certains services fédéraux. L'enquête en ligne révèle que les questions posées sont souvent très détaillées et demandent des statistiques qui ne peuvent pas être fournies du fait que les données correspondantes ne sont pas disponibles. Dans ce contexte, plusieurs acteurs interrogés pointent l'insuffisance des statistiques nationales sur diverses questions relatives aux droits de l'homme. D'après l'un des services fédéraux interrogés, il est nécessaire de créer un système de collecte des données auprès des cantons et des services fédéraux plus simple et plus efficace.

Le grand nombre d'acteurs devant être impliqués pose également un défi crucial pour l'établissement des rapports parallèles selon les acteurs de la société civile interrogés. De plus, pour plusieurs procédures, il n'y a *ni mandats définis ni ressources disponibles* pour assurer la fonction de coordination nécessaire. Comme indiqué lors des entretiens, la Plateforme des ONG suisses pour les droits humains tente d'assumer temporairement cette tâche pour les procédures pour lesquelles l'élaboration des rapports parallèles n'est pas encore coordonnée. Son objectif est de bâtir au fil du temps des réseaux qui pourront assurer la coordination par la suite. Les entretiens montrent toutefois que ce travail est très fortement tributaire des ressources dont dispose la plateforme.

Enfin, tant les services fédéraux et les acteurs cantonaux que les organisations de la société civile soulignent que l'établissement des rapports représente une *importante charge de travail*. Selon leurs déclarations, les rapports nationaux et parallèles mobilisent beaucoup de ressources. Dans ce contexte, l'un des services fédéraux interrogés remet en question la valeur ajoutée apportée par les procédures, estimant que l'intérêt de la population et des responsables politiques à l'égard des résultats est relativement faible.

I Approches éprouvées et facteurs de réussite

Les acteurs de niveau fédéral et cantonal interrogés identifient plusieurs approches éprouvées de l'établissement des rapports nationaux, qui peuvent être classées dans trois catégories générales. La première catégorie concerne la *planification du processus*. Un enseignement important que tirent plusieurs services fédéraux est que la planification des cycles de procédures à venir doit être effectuée suffisamment tôt. Ils indiquent que cette planification doit comprendre la liste des acteurs à impliquer et des interlocuteur·trice·s désigné·e·s. Par ailleurs, un programme de travail définissant clairement les mandats confiés aux différents acteurs ainsi qu'un calendrier détaillant les interventions des acteurs et les délais correspondants devraient être établis et communiqués.

La deuxième catégorie de facteurs de réussite regroupe les *instruments de travail*. Les collectes d'informations sont l'un de ces instruments. Selon les acteurs interrogés, la centralisation des informations permet de simplifier grandement le travail. Citons par

⁶ Cf. HCDH (2016) : Mécanismes nationaux d'établissement des rapports et de suivi : guide pratique sur la collaboration efficace de l'État avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme. HR/PUB/16/1. HCDH, New York/Genève.

exemple le système de gestion électronique des affaires de l'administration fédérale Acta Nova et la base de données de fiches thématiques créée par le point focal de l'OFJ. Ces fiches peuvent être utilisées pour la préparation de présentations orales du rapport national devant les organes de surveillance et le Conseil des droits de l'homme. La base de données permet en outre un archivage centralisé des fiches se rapportant aux précédents cycles de procédures, contribuant ainsi à la documentation et au transfert de connaissances. Autre instrument de travail : les solutions shareweb utilisées pour l'élaboration des rapports nationaux et les consultations y afférentes. Selon les acteurs interrogés, ces solutions peuvent garantir un établissement efficace des rapports, car elles permettent de centraliser les contributions de plusieurs acteurs et de travailler simultanément sur les projets des rapports. Au niveau fédéral et cantonal, plusieurs personnes interrogées ont exprimé le souhait d'un shareweb de qualité commun à l'ensemble de l'administration aux fins de l'établissement des rapports nationaux. Pour les acteurs, une condition importante est que les acteurs ne faisant pas partie de l'administration fédérale (p. ex. les acteurs de niveau cantonal) puissent également accéder à cette solution.

La troisième et dernière catégorie est composée des facteurs de réussite en lien avec la *collaboration des acteurs*. De même qu'il est important que la planification soit effectuée suffisamment tôt, il est tout aussi important que celle-ci soit communiquée précocement aux acteurs concernés. Plusieurs personnes interrogées considèrent qu'il est essentiel, en particulier en vue de l'implication du niveau cantonal, que les conférences des directeurs cantonaux soient impliquées suffisamment tôt pour préparer le recueil d'informations dans les cantons. Au niveau fédéral comme à l'échelle cantonale, l'existence d'un réseau de coordination établi est vue comme un facteur de réussite important pour un établissement efficace et de qualité des rapports nationaux. Selon plusieurs services fédéraux, la collaboration au sein de l'administration fédérale concernant l'élaboration et la fourniture d'éléments de texte par les services fédéraux compétents fonctionne bien.

Pour une large part, les facteurs de réussite identifiés pour l'établissement des rapports nationaux le sont également s'agissant des rapports parallèles. Outre une implication efficace des organisations de la société civile dans l'élaboration du rapport parallèle, une compréhension commune de la finalité de ce dernier est considérée comme un facteur de réussite important. Selon quelques acteurs de la société civile interrogés, une autre approche éprouvée consiste à confier l'élaboration d'un rapport parallèle commun à un réseau de la société civile ou à un groupement d'autres organisations de la société civile actives dans le domaine thématique concerné. Par ailleurs, il est jugé important que le réseau ou le groupement dispose de ressources suffisantes pour ce faire. C'est par exemple le cas de la procédure relative à la CDE, dans le cadre de laquelle le Réseau suisse des droits de l'enfant consigne dans un rapport parallèle le point de vue de plus de 50 organisations sur la mise en œuvre de cette convention en Suisse. Dans ce contexte, deux acteurs de la société civile proposent la création d'un fonds national financé par la Confédération afin d'apporter un soutien financier au travail de coordination accompli par les organisations de la société civile dans le cadre de l'établissement des rapports parallèles.



2.2.3 Prise de position

I Défis et déficits

Pour ce qui concerne l'élaboration de la prise de position officielle, quelques services fédéraux considèrent que les *délais serrés* constituent l'un des principaux défis du fait que le processus prévoit plusieurs cycles de consultations. Selon leurs déclarations, ces délais courts ne laissent que peu de temps aux acteurs pour recueillir et transmettre des commentaires fondés. Certains services fédéraux estiment que la structure fédérale de la

Suisse accentue ce défi, car elle requiert l'implication d'un grand nombre d'acteurs de différents niveaux. L'un des services fédéraux interrogés affirme que la communication sur les résultats du suivi revêt un caractère hautement politique et qu'il est difficile de *réunir les différentes perspectives*.

I Approches éprouvées et facteurs de réussite

Une approche éprouvée de l'établissement des prises de position consiste à ce que le service fédéral responsable (comme pour le rapport national) prépare des *propositions de formulations*, qui sont examinées et complétées par les acteurs impliqués. Cette approche garantit que les différents commentaires sont faits sur le même plan d'après les personnes interrogées.



2.2.4 Transfert de connaissances

I Défis et déficits

Pour ce qui est du transfert de connaissances, ce sont *le grand nombre fréquent et la complexité des recommandations* qui sont identifiés comme principal défi. Sur ce point, un service fédéral souligne la grande complexité et le degré élevé d'abstraction des informations issues des procédures, ce qui rend difficile la communication des résultats. Selon un service fédéral, un autre défi réside dans la *diffusion des recommandations à tous les niveaux et auprès de toutes les autorités concernées*.

I Approches éprouvées et facteurs de réussite

Les acteurs interrogés citent plusieurs facteurs de réussite du transfert de connaissances. Premièrement, il est jugé important que les services fédéraux responsables *mettent à disposition les informations découlant des procédures*. Plusieurs personnes interrogées estiment que, d'une part, les principaux documents doivent être publiés sur le site web du service fédéral concerné. D'autre part, le service fédéral responsable devrait informer activement les acteurs participant au rapport national des résultats du cycle de procédures. Aux fins de ce travail d'information, quelques services fédéraux pensent que les contacts personnels avec les acteurs impliqués (p. ex. au niveau cantonal) sont utiles pour diffuser les informations. Deuxièmement, il est jugé important que *les recommandations soient disponibles dans les langues officielles*. Souvent, les recommandations émises par les organes internationaux ne sont disponibles qu'en anglais. Selon plusieurs personnes interrogées, il est important que les services fédéraux responsables transmettent les documents traduits. Un troisième facteur de réussite important cité par un service fédéral est la présentation d'une *sélection de recommandations simplifiées et hiérarchisées*. Enfin, quelques acteurs interrogés soulignent l'importance des *différents canaux de transfert de connaissances*, par exemple les conférences, les manifestations ou encore les cours universitaires. D'une manière générale, les congrès et les manifestations sont vus comme une bonne occasion de rendre compte du travail de la Confédération et de sensibiliser les principaux acteurs à la question des droits humains.



2.2.5 Suivi

I Défis et déficits

Plusieurs acteurs interrogés notent que la *gestion du grand nombre de recommandations reçues* constitue un défi essentiel pour le suivi, d'autant qu'elles présentent souvent un *degré élevé d'abstraction*. Un service fédéral déclare que la complexité des recommandations a pour conséquence que les cantons ne sont pas toujours à même d'identifier, pour toutes les conventions, les recommandations relevant de leur domaine de compétences et donc de prendre les mesures correspondantes.

En ce qui concerne le monitoring, quelques services fédéraux interrogés considèrent l'*insuffisance des ressources* comme un défi crucial. L'un des services fédéraux interrogés souligne que, pour le monitoring, il faut trouver une solution que les services responsables peuvent appliquer avec les ressources dont ils disposent.

I Approches éprouvées et facteurs de réussite

D'après plusieurs acteurs du niveau fédéral et cantonal interrogés, il est particulièrement important que les recommandations, une fois reçues, soient analysées en vue de définir les priorités et les compétences. Tous les acteurs concernés devraient participer à ce travail. La *priorisation des recommandations* est jugée importante, car leur nombre souvent élevé peut faire l'effet d'un trop-plein. En examinant les recommandations, les acteurs impliqués peuvent fixer des priorités communes et définir des objectifs en vue de leur mise en œuvre. La procédure relative au PIDESC offre un exemple de priorisation : le SECO, service fédéral responsable, a réalisé une enquête auprès des services fédéraux compétents les invitant à évaluer l'importance, la pertinence politique et le degré de difficulté de la mise en œuvre des recommandations. Les résultats de l'enquête ont servi de base aux discussions menées lors d'une conférence nationale sur les recommandations, au cours de laquelle la mise en œuvre des recommandations a été débattue par des acteurs de la Confédération, des cantons, du monde scientifique et de la société civile⁷.

La *définition des compétences* est considérée comme un autre facteur de réussite du suivi. Un exemple d'attribution des compétences est donné par la procédure relative à la CDE, dans le cadre de laquelle l'OFAS a attribué aux recommandations les offices fédéraux et les conférences des directeurs cantonaux compétents ainsi que des partenaires possibles⁸. Quelques acteurs interrogés soulignent que l'attribution des compétences est plus simple lorsque les recommandations des organes de surveillance sont définies de façon concrète. Lorsque les recommandations ne sont pas assez concrètes, la définition des compétences nécessite un travail de « traduction » préalable.

Quelques personnes interrogées ont mentionné comme facteur de réussite d'un monitoring efficace les *échanges réguliers* entre les acteurs compétents sur la mise en œuvre au sein d'organes appropriés. Quelques personnes interrogées estiment également que la saisie de *rapports intermédiaires* est une bonne pratique de monitoring.

2.3 Fonctions et tâches possibles de l'ISDH du point de vue des acteurs

Les fonctions et les tâches possibles de l'ISDH dans le cadre de l'application des procédures de rapport des États selon les acteurs interrogés sont présentées ci-après. Là encore, nous précisons qu'il s'agit des appréciations et des avis des différents acteurs.

Selon les acteurs interrogés, l'ISDH pourrait théoriquement assumer diverses tâches dans le cadre des procédures de rapport des États. Dans le même temps, plusieurs services fédéraux interrogés soulignent que la procédure de rapport des États est une tâche de l'État et, à ce titre, une fonction souveraine qui ne peut ou ne doit pas être déléguée à l'ISDH. Le HCDH indique que les institutions nationales des droits humains peuvent être consultées dans le cadre de l'élaboration des rapports nationaux, mais précise qu'il ne leur incombe pas de préparer les rapports et de rendre compte au nom du gouvernement⁹. Beaucoup de personnes interrogées insistent également sur l'indépendance de

⁷ Cf. *Document* du SECO, consulté le 28.02.2024.

⁸ Cf. *Document* de l'OFAS, consulté le 28.02.2024.

⁹ Cf. HCDH (2016) : Mécanismes nationaux d'établissement des rapports et de suivi : guide pratique sur la collaboration efficace de l'État avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme. HR/PUB/16/1. HCDH, New York/Genève.

l'ISDH : elle ne doit pas servir de « porte-parole » de l'État ou de la société civile. À cet égard, il est fait référence aux Principes de Paris, qui fixent les principes régissant les institutions nationales des droits humains. En conséquence, les propositions des acteurs interrogés quant aux tâches possibles que pourrait assumer l'ISDH dans les procédures de rapport des États se rapportent principalement à une *fonction générale de soutien et de coordination*. Concordant en grande partie avec le mandat de l'ISDH, elles comprennent notamment des tâches d'information, de documentation, de conseil, de recherche et de promotion du dialogue et de la collaboration.



2.3.1 Établissement des rapports

Selon plusieurs services fédéraux interrogés, l'ISDH pourrait tout à fait être une instance supplémentaire dont ils pourraient solliciter l'avis sur le contenu du rapport national. Sur ce point, une consultation de l'ISDH est surtout considérée comme réaliste dans le cadre de la procédure d'EPU, car cette dernière présente un caractère général sur le plan thématique. La participation aux rapports nationaux relevant des autres procédures nécessiterait une solide expertise spécialisée dans le domaine, que l'on ne peut pas demander à l'ISDH d'après certaines personnes interrogées. Un acteur de la société civile pense qu'une autre fonction de l'ISDH dans le cadre de l'établissement du rapport national pourrait consister à favoriser les *échanges* entre la société civile et l'administration fédérale ou les délégations.

Concernant les rapports parallèles, certains acteurs de la société civile proposent que l'ISDH fournisse *des informations et des données* pertinentes pour leur élaboration. Un acteur de la société civile suggère que l'ISDH *soutienne les rapports de la société civile*, par exemple dans le cadre d'une représentation du rapport parallèle lors de visites ou de dialogues. Selon l'acteur interrogé, l'ISDH pourrait également appuyer les rapports parallèles de la société civile en étant citée comme organisation de soutien dans les rapports. Un acteur international pense que l'ISDH pourrait établir ses propres rapports parallèles, car la voix des institutions nationales des droits humains est très utile pour les organes de surveillance et a beaucoup de poids auprès de ces derniers. Comme l'élaboration de rapports parallèles pour toutes les procédures excéderait les ressources de l'ISDH, celle-ci pourrait, toujours selon cet acteur international, se concentrer sur certaines procédures. Outre les procédures générales sur le plan thématique telles que l'EPU, il serait pertinent que l'ISDH établisse des rapports parallèles relatifs aux procédures pour lesquelles la situation des droits humains est particulièrement problématique en Suisse.



2.3.2 Transfert de connaissances

Il ressort des entretiens que les acteurs considèrent que la fonction principale de l'ISDH est avant tout la *transmission d'informations et de connaissances* sur les procédures de rapport des États, aussi bien sur le plan des contenus que des processus. D'une part, plusieurs acteurs de l'État et de la société civile identifient un besoin d'information sur les *contenus des procédures de rapport des États*. L'ISDH pourrait assumer une fonction de soutien dans la « traduction » et la concrétisation des recommandations auprès des cantons et de la société civile. Outre le travail d'information actif à l'égard des principaux acteurs de la mise en œuvre, une autre tâche de l'ISDH pourrait être d'informer la population générale des résultats des procédures. En particulier, l'ISDH pourrait, d'après certaines personnes interrogées, diffuser des informations sur les résultats et les recommandations découlant des procédures de rapport des États via son site web ainsi que, le cas échéant, les réseaux sociaux et une newsletter. Par ailleurs, elle pourrait selon quelques acteurs dresser une liste d'arguments fondés sur les preuves en faveur de la mise en œuvre des recommandations, en s'appuyant à cet effet sur des études. Pour certains acteurs de la société civile interrogés, ces arguments pourraient servir de base à la

formulation de requêtes. Cette fonction serait particulièrement importante pour les procédures de rapport pour lesquelles aucune autre institution n'assure le transfert de connaissances.

Par ailleurs, plusieurs acteurs voient dans la transmission d'informations sur les *procédures de rapport des États* une fonction importante de l'ISDH. Selon leurs déclarations, il existe un besoin évident, en particulier au sein de la société civile, d'informations et de valeurs empiriques relatives aux procédures de rapport des États. Ce besoin d'information recouvre aussi bien le recensement des services compétents et des acteurs impliqués que les informations sur les bonnes pratiques d'élaboration des rapports parallèles. Quelques acteurs pensent que l'ISDH pourrait activer des acteurs de la société civile en les informant sur le déroulement des procédures de rapport des États et les possibilités de participation.



2.3.3 Suivi

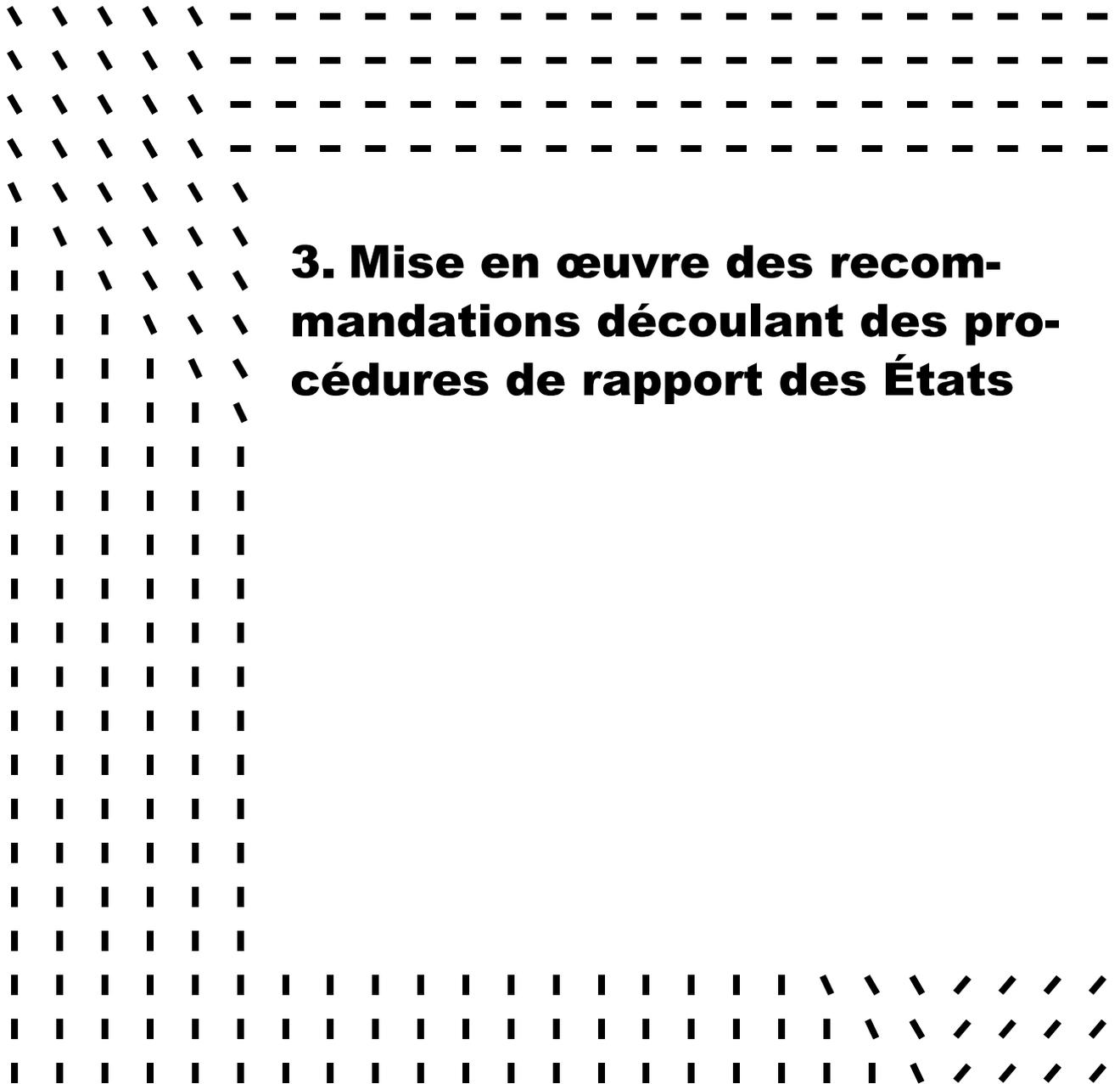
S'agissant du suivi des recommandations, plusieurs acteurs interrogés estiment que l'ISDH pourrait remplir une *fonction de coordination*. En particulier, elle pourrait, selon plusieurs personnes interrogées, favoriser le dialogue entre les acteurs compétents en organisant des manifestations consacrées aux recommandations. Plusieurs services fédéraux interrogés pensent que l'ISDH pourrait aider les services fédéraux à organiser ces rencontres. À cet égard, quelques personnes interrogées sont d'avis que l'ISDH devrait faire en sorte que la Confédération mette en place un suivi efficace impliquant également les conférences des directeurs cantonaux. En (co)organisant ce type de manifestations, l'ISDH pourrait renforcer la compréhension de la responsabilité partagée de la mise en œuvre des recommandations et servir d'interface entre la Confédération, les cantons et les acteurs de la société civile. Sur le plan du contenu, certains acteurs interrogés déclarent qu'une tâche possible de l'ISDH pourrait consister à *analyser les recommandations reçues et à formuler des propositions de priorisation*. Cette fonction pourrait par exemple inclure une participation à l'élaboration de mesures ciblées et efficaces aux fins de la mise en œuvre des recommandations.

En ce qui concerne les tâches entrant dans le cadre du monitoring, les avis des acteurs interrogés divergent. Quelques services fédéraux et organisations de la société civile interrogés estiment que la *responsabilité du monitoring de certaines procédures* pourrait être confiée à l'ISDH. La perspective non étatique pourrait favoriser un examen indépendant selon certains acteurs. Alors que quelques acteurs proposent que l'ISDH se charge également de la collecte des données pour le monitoring, d'autres suggèrent qu'elle vérifie de manière critique les données recueillies par les acteurs étatiques. On trouve un exemple de ce type de fonction exercée par une institution nationale des droits humains en Allemagne. L'Institut allemand des droits humains assume des tâches de monitoring dans le cadre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)¹⁰ et de la CDE. L'institut a créé son propre service de monitoring à cet effet¹¹.

¹⁰ En vertu de l'art. 33 de la CDPH, les États signataires doivent créer un dispositif de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention, cf. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/245/fr>, consulté le 16.04.2024.

¹¹ Le service de monitoring allemand de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées est la seule instance du pays qui assure le suivi de l'application de la convention. Ce service est rattaché à l'Institut allemand des droits humains et financé par le Bundestag allemand dans le cadre du financement de l'institut. Douze personnes travaillent au service de monitoring en 2024), cf. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/ueber-die-monitoring-stelle>, consulté le 04.03.2024.

Certains acteurs pensent que l'ISDH pourrait remplir une fonction similaire. Un deuxième groupe de personnes interrogées pense au contraire qu'elle ne doit assumer aucune tâche de monitoring, soulignant que le suivi de l'application requiert de nombreuses connaissances spécifiques sur les compétences et les projets en cours, ce qui serait très difficile pour l'ISDH. De plus, selon ces acteurs, cette tâche mobiliserait beaucoup de ressources et limiterait les ressources disponibles pour le travail portant sur le contenu. Enfin, il a été souligné dans quelques entretiens que le monitoring est du ressort de l'État et que l'ISDH n'y est pas tenue.



3. Mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États



Ce chapitre aborde en détail la mise en œuvre des recommandations issues des procédures de rapport des États. La mise en œuvre fait partie du suivi, qui comprend également, entre autres, la définition des compétences et des mesures de suivi ainsi que le monitoring de la mise en œuvre (cf. section 2.1).

3.1 Contenu des recommandations

Le mapping des recommandations issues des derniers cycles des 16 procédures de rapport des États montre le large spectre des thématiques relatives aux droits humains traitées dans les différentes conventions. Les recommandations portent, par exemple, sur la participation citoyenne et politique ou sur les droits économiques, sociaux et culturels. La vie privée, le niveau de vie, l'éducation, la formation, le travail, le mariage et la vie de famille sont d'autres thèmes importants. Les recommandations concernent également certains aspects de la politique nationale de sécurité et extérieure, par exemple la justice ou la coopération au développement, de même que différentes formes de violence et d'exploitation telles que la violence domestique, la traite des êtres humains et la torture. Les recommandations s'attardent en outre sur des sujets comme l'égalité et la lutte contre les discriminations en général et, plus particulièrement, en lien avec certaines catégories de la population, par exemple les enfants, les femmes, les LGBTQI*, les personnes migrantes, les minorités nationales et les personnes handicapées.

Le mapping des recommandations permet d'identifier les thèmes traités dans le cadre de plusieurs procédures. Les procédures de l'ONU font notamment apparaître des thèmes récurrents. Au niveau supérieur, la création d'une institution nationale des droits humains selon les Principes de Paris a souvent été recommandée au cours des derniers cycles de procédures. Autre recommandation que l'on retrouve dans plusieurs procédures : l'adoption d'une loi complète de lutte contre les discriminations. En ce qui concerne les recommandations spécifiques à des groupes cibles, on constate que plusieurs procédures comprennent des recommandations relatives aux enfants intersexués (notamment sur l'intégrité physique). Par ailleurs, la ratification de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CMW) est suggérée dans plusieurs procédures. De même, le renforcement de la protection des minorités linguistiques, par exemple les Yéniches, les Sintis et les Roms, est recommandée dans plusieurs procédures.

La prise de position de la Suisse sur les recommandations formulées lors du quatrième cycle de l'EPU a été analysée dans le cadre du mapping. La prise de position renseigne sur les types de recommandations que la Suisse a tendance à rejeter. Il s'agit plus particulièrement de recommandations de nature institutionnelle, par exemple concernant la ratification (p. ex. CMW, protocoles facultatifs du PIDESC, du PIDCP et de la CDPH), ou préconisant l'inscription des droits humains dans la législation (p. ex. adoption d'une loi complète de lutte contre les discriminations, qualification de la torture en tant qu'infraction dans le Code pénal).

3.2 Défis et déficits lors de la mise en œuvre

Cette section présente les principaux défis et déficits lors de la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États selon les acteurs interrogés. Nous rappelons qu'il s'agit des appréciations et des perceptions des différents acteurs.

I Fédéralisme

Il ressort des entretiens que le système politique suisse est vu comme un défi majeur pour la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États. Beaucoup d'acteurs interrogés soulignent les défis résultant du *système fédéraliste*. Le succès de la mise en œuvre de nombreuses recommandations dépend à la fois du travail du Parlement, de l'administration fédérale et du niveau cantonal ou communal. Selon les déclarations recueillies lors d'un entretien, le fait que la Confédération ne puisse pas prescrire de mesures aux cantons en raison du principe constitutionnel de la répartition des tâches est problématique. Les acteurs estiment que cela rend impossible toute mise en œuvre harmonisée au niveau cantonal.

I Démocratie directe

Un autre défi réside dans les *éléments de démocratie directe* renfermés par le système politique. Un service fédéral interrogé pense que la mise en œuvre des recommandations est limitée par les résultats des votations populaires : il peut par exemple arriver que des recommandations relatives à des questions telles que les salaires minimaux ou la protection de l'environnement ne puissent pas être appliquées en raison des résultats de votations. Selon plusieurs acteurs interrogés, la connaissance et la compréhension des spécificités du système politique suisse sont insuffisantes au sein des organes de surveillance.

I Pratique de ratification

La *pratique de ratification* de la Suisse a été évoquée dans quelques entretiens. Selon un service fédéral interrogé, la Suisse adopte une pratique de ratification stricte ayant pour effet qu'elle n'adhère qu'aux conventions qui concordent avec la législation nationale. Il faut y ajouter, d'après les déclarations recueillies, des processus de ratification relativement longs et complexes au niveau politique. La Convention 190 de l'OIT concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail est citée à titre d'exemple d'un processus de ratification complexe sur le plan politique.

I Nombre et complexité des recommandations

Certains services fédéraux et acteurs cantonaux estiment que *le grand nombre et la complexité des recommandations* issues des différentes procédures constituent un défi supplémentaire pour leur mise en œuvre, aggravé selon eux par le manque de clarté quant aux interfaces entre les recommandations. Ils soulignent que de nombreuses recommandations traitent de thèmes transversaux qui concernent différents domaines politiques et niveaux fédéraux. Par ailleurs, plusieurs acteurs interrogés jugent beaucoup de recommandations des organes de surveillance trop générales ou abstraites. En pareils cas, les compétences pour leur mise en œuvre ne sont souvent pas clairement définies. Aussi le suivi des recommandations s'accompagne-t-il d'une importante charge de travail, car elle nécessite une définition des compétences, une coordination entre les échelons étatiques et les acteurs ainsi que l'élaboration de mesures de suivi. Étant donné les ressources en personnel limitées des services fédéraux et des acteurs cantonaux, la mise en œuvre des recommandations est par conséquent très difficile.

I Informations sur la mise en œuvre

Un autre défi mentionné par certains acteurs est le *manque d'informations sur la mise en œuvre des recommandations*. Comme il n'existe pas de monitoring national de la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États, les informations relatives aux activités menées ne sont disponibles que ponctuellement dans certains rapports. Du fait de cette insuffisance d'informations, il est jugé difficile d'identifier les lacunes et de prendre les mesures qui permettraient d'y remédier.

I Collaboration entre les acteurs

Le système fédéraliste définit des exigences claires quant à la *collaboration entre les acteurs impliqués* au niveau fédéral, cantonal et communal. Certains acteurs interrogés déclarent que la collaboration entre les différents niveaux n'est pas optimale. La principale cause citée est l'absence de structures et d'instruments de collaboration. Une autre cause, selon un acteur interrogé, est la compréhension parfois divergente des rôles, compétences et responsabilités. L'absence de bases légales concernant les compétences et l'allocation de moyens financiers pour la mise en œuvre complique encore davantage les choses. Au niveau de la société civile également, quelques acteurs interrogés identifient des défis dans la collaboration. D'après les déclarations recueillies, les échanges entre les organisations de la société civile renferment un potentiel important, y compris pour développer des points de vue globaux sur les thématiques traitées. Mais les contacts et la coordination font défaut.

3.3 Approches éprouvées et facteurs de réussite lors de la mise en œuvre

Les paragraphes suivants présentent les principaux facteurs de réussite et les approches éprouvées de la mise en œuvre des recommandations qui ont été mentionnés par les acteurs interrogés.

Les informations recueillies permettent d'identifier toute une série de facteurs susceptibles de contribuer au succès de cette mise en œuvre. Il s'agit, d'une part, de pratiques existantes ayant favorisé l'application des recommandations en Suisse jusqu'à présent et, d'autre part, de pratiques qui ne sont pas encore en vigueur, mais qui pourraient renforcer leur mise en œuvre.

I Inscription dans la législation

Une première catégorie d'approches éprouvées et de facteurs de réussite concerne l'*inscription des droits humains dans la législation nationale*. Selon plusieurs personnes interrogées, l'inscription dans la Constitution et la législation exerce une influence décisive sur la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États. Il est donc jugé essentiel que les contenus des conventions soient inscrits dans les législations de la Confédération et des cantons. Outre une protection légale efficace contre les discriminations, la justiciabilité individuelle est considérée comme un élément central. Les acteurs interrogés identifient différents domaines dans lesquels l'inscription dans la législation a donné des impulsions ayant permis à la société civile et aux responsables politiques d'accomplir des progrès. Un exemple nous est offert par l'égalité des personnes avec handicap, qui est aujourd'hui inscrite dans des lois spécifiques tant au niveau fédéral (loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées) que dans plusieurs cantons (p. ex. Bâle-Ville, Zurich et Neuchâtel).

I Conditions-cadres institutionnelles

Selon plusieurs acteurs interrogés, *les conditions-cadres institutionnelles* sont un autre facteur de réussite du respect des engagements en matière de droits humains. La promotion des droits humains peut être inscrite dans les institutions au moyen de différents instruments. Dans ce contexte, la création de l'ISDH est vue comme une avancée importante. Par ailleurs, plusieurs répondants citent les services d'accueil et de signalement à destination des personnes concernées comme des instruments importants. De même, le droit de recours des organisations (p. ex. dans le cadre de la loi sur l'égalité pour les personnes handicapées et de la loi sur l'égalité) est vu comme un facteur de réussite important, car il permet d'intégrer les obligations en matière de droits de l'homme fixées par les conventions dans la pratique des autorités.

I Coordination et collaboration

Une autre catégorie de bonnes pratiques concerne *la coordination et la collaboration entre les acteurs*. Il ressort des entretiens que certains acteurs ont constaté une évolution positive à cet égard au cours des dernières années. Ils soulignent que, dans de nombreux domaines, il a été possible d'améliorer la collaboration entre les services fédéraux et les acteurs cantonaux, notamment grâce à une intensification de la coordination. Le KIM, la CdC et les Conférences des directeurs cantonaux sont cités comme des bons exemples sur ce plan. L'un des services fédéraux entrevoit un potentiel dans la création de groupes de coordination consacrés à des recommandations spécifiques. On en trouve des exemples dans les procédures placées sous la responsabilité du Service de lutte contre le racisme du DFAE. Au sein de la société civile, la collaboration entre les organisations est considérée comme un facteur de réussite important, car elle favorise les travaux conjoints, par exemple pour les prises de position ou les procédures de rapport des États. L'existence de compétences réglementées et d'interlocuteurs clairs est considérée comme un facteur de réussite concret pour la coopération entre les différents niveaux.

I Rôle des cantons

Lors des entretiens, beaucoup d'acteurs ont souligné le *rôle important des cantons* dans la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États. Bien que le fédéralisme soit considéré comme un défi, certains acteurs interrogés y voient aussi un potentiel manifeste. Selon leurs déclarations, le fédéralisme permet aux cantons de prendre des initiatives et de faire avancer la mise en œuvre des recommandations plus vite qu'au niveau fédéral. Ils ajoutent que les développements dans un canton peuvent en outre avoir une influence positive sur les activités dans d'autres cantons. Ces tendances s'observent par exemple dans la procédure relative à la CDPH, dans le cadre de laquelle le canton de Zurich fait figure d'exemple ayant contribué à des avancées positives dans d'autres cantons (p. ex. Journées d'action pour les droits des personnes handicapées). Les acteurs remarquent des tendances similaires dans des domaines comme la violence domestique ou l'exécution des peines.

I Rôle de la société civile

Plusieurs acteurs interrogés indiquent que les groupes bénéficiant d'une bonne représentation aux différents échelons étatiques (« lobby ») ont la possibilité de demander des mesures par la voie politique et de veiller à une application généralisée des recommandations. Plusieurs d'entre eux soulignent que c'est particulièrement le cas pour la CDPH et la CDE. S'agissant de la CDPH, par exemple, un *travail de lobbying intensif de la société civile* a contribué à la visibilité de la thématique non seulement durant le processus de ratification, mais aussi après celui-ci, dans les médias, sur la scène politique et auprès de la population. C'est pourquoi les acteurs interrogés attribuent aux organisations de la société civile un rôle important dans la mise en œuvre des recommandations et insistent sur l'importance d'une société civile forte et organisée.

I Volonté politique

La *volonté politique au niveau fédéral* est identifiée par plusieurs personnes interrogées comme un facteur de réussite essentiel pour la mise en œuvre des recommandations. Le Conseil fédéral et le Parlement peuvent donner des impulsions importantes à même de favoriser leur application au niveau des services fédéraux et des cantons. À cet égard, plusieurs répondants estiment qu'il est important que la volonté politique transcende les partis, afin que les droits humains ne soient pas vus comme un sujet « de gauche ».

I Visibilité

Quelques acteurs considèrent que la *visibilité des thématiques liées aux droits humains* au sein de la population constitue un autre facteur de réussite important. En effet, la population ne peut revendiquer ses droits que si elle connaît les obligations de l'État. Un rôle important est en l'occurrence attribué aux médias. En parlant des droits de l'homme, les médias permettent à la population d'être informée de ses droits. Il peut en résulter, d'après quelques personnes interrogées, une activation de la population et de la société civile, qui exercent à leur tour une pression sur le niveau politique et favorisent ainsi la mise en œuvre des recommandations découlant de la procédure de rapport des États.

I Prise en compte dans la pratique juridique

La prise en compte des recommandations dans la pratique juridique est un autre facteur de réussite important. Dans ce contexte, ce sont notamment les acteurs juridiques qui se voient attribuer un rôle important : les acteurs tels que les tribunaux et les avocat·e·s ont la possibilité de se référer aux contenus des conventions sur les droits humains et de s'en servir dans leurs argumentations. Cela suppose néanmoins qu'ils soient sensibilisés aux conventions et à leur application. La CEDEF est un exemple du succès d'une telle sensibilisation. D'après les déclarations faites lors des entretiens, il apparaît que des organisations de la société civile ont réussi à informer des avocat·e·s en leur remettant des publications sur les dispositions de la CEDEF et en leur expliquant comment utiliser ces dernières comme arguments, favorisant ainsi l'application de la convention.

I Intégration dans la politique nationale

Le dernier facteur de réussite cité par quelques répondants est *l'intégration des recommandations dans la politique nationale*. Les demandes émanant des organes internationaux pourraient se heurter à de la réticence et à un certain scepticisme. C'est pourquoi il est jugé important que des stratégies nationales ou des paquets de mesures soient lancés permettant la mise en œuvre des recommandations. On peut prendre pour exemple le domaine de la CDPH, dans lequel de nombreuses recommandations issues de la procédure de rapport des États ont été intégrées à la politique nationale du handicap et à ses priorités.

3.4 Fonctions et tâches possibles de l'ISDH du point de vue des acteurs

Les fonctions et les tâches possibles de l'ISDH dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États selon les acteurs interrogés sont présentées ci-après.

3.4.1 Positionnement

Les acteurs interrogés perçoivent le travail dans le domaine des droits humains en Suisse comme étant extrêmement vaste, que ce soit sur le plan des thèmes que des acteurs impliqués. Selon les acteurs interrogés, une tâche centrale de l'ISDH sera tout d'abord de définir clairement ses fonctions et de les communiquer. Dans ce contexte, ils estiment qu'il est important que l'ISDH énonce clairement qu'elle est une nouvelle institution en Suisse. À cet égard, ils identifient plusieurs éléments centraux :

- Premièrement, plusieurs acteurs pensent qu’il est nécessaire d’établir une *distinction claire avec le prédécesseur de l’ISDH*, le CSDH, et ses activités passées. Il doit être indiqué clairement que l’ISDH ne continuera pas le mandat du CSDH.
- Deuxièmement, l’ISDH doit communiquer clairement qu’elle *complète les structures et les acteurs existants* et ne doit pas être vue comme venant les concurrencer. Bien que les acteurs poursuivent les mêmes objectifs, l’ISDH devrait se démarquer clairement des mandats d’autres acteurs tels que l’État, les commissions, la société civile et les universités. D’après les déclarations recueillies, il sera important de communiquer sur la valeur ajoutée apportée par l’ISDH afin de gagner le soutien des différents acteurs.
- Troisièmement, les personnes interrogées souhaitent que l’ISDH affirme clairement son *indépendance*. Cela signifie qu’elle ne doit pas se positionner en faveur des différents acteurs, ni en faveur du Conseil fédéral, de l’administration fédérale, des cantons, ni en faveur de la société civile.
- Quatrièmement, quelques répondants sont d’avis que les *limites du mandat* de l’ISDH doivent être indiquées. Lors de plusieurs entretiens, il a été précisé que les ressources financières dont dispose l’ISDH pour mener à bien sa mission sont restreintes, ce qui doit être pris en compte s’agissant des attentes à son égard et de ses objectifs. Sur ce point, l’un des acteurs interrogés souligne que l’ISDH n’est pas la seule à être en charge du respect des droits humains en Suisse.
- Enfin, quelques répondants du monde scientifique et de la société civile jugent qu’il est important que l’ISDH et ses collaborateurs *se positionnent publiquement*. Cela demande le courage d’émettre des critiques, mais aussi d’être prêt à en recevoir. L’un des acteurs interrogés y voit une différence importante par rapport au CSDH, le prédécesseur de l’ISDH : alors que le CSDH était principalement perçu comme un centre de compétence pour les connaissances, l’ISDH a pour vocation d’imposer davantage sa voix dans le débat public.

3.4.2 Priorités

Au vu de la grande diversité des thématiques en lien avec les droits humains, les acteurs interrogés pensent qu’il serait irréaliste que l’ISDH s’empare de tous les thèmes actuels. Selon les personnes interrogées, elle devrait au contraire mettre l’accent sur certains sujets et développer des compétences dans ces domaines. Les acteurs interrogés envisagent différentes stratégies possibles pour choisir les thèmes traités. Une possibilité pourrait être que l’ISDH se concentre sur les violations particulièrement graves des droits de l’homme. Mais elle pourrait aussi privilégier les thématiques qui concernent le plus de personnes possibles et sont pertinentes dans le débat politique. À l’inverse, elle pourrait se focaliser sur des groupes marginalisés qui n’ont pas de voix ou sur des thèmes qui ne suscitent que peu d’attention dans le débat public. Plusieurs acteurs de l’État et de la société civile soulignent que, du fait de son indépendance, l’ISDH devrait être libre d’établir elle-même ses priorités.

Les déclarations des personnes interrogées ne permettent pas de dégager un consensus clair concernant les priorités possibles. Globalement, une majorité des répondants souhaite néanmoins que l’ISDH se limite principalement à de grands *thèmes fondamentaux revêtant un caractère transversal*. Ils soulignent que de nombreux thèmes spécifiques à des domaines ou à des groupes cibles sont déjà bien couverts par le travail des acteurs du niveau étatique ou de la société civile. En adoptant une perspective globale, l’ISDH pourrait, selon un acteur interrogé, établir des passerelles entre les acteurs, qui sont fortement ancrés dans leur domaine respectif. Dans le cadre de la procédure d’EPU, une tâche de l’ISDH pourrait par exemple consister à trouver, en concertation avec différents acteurs, un consensus sur les thèmes revêtant un caractère transversal et, sur cette base, à élaborer une stratégie commune pour traiter ces thèmes. Les thèmes transversaux pos-

sibles seraient, par exemple, l'accès au droit et à la justice, y compris les possibilités de recours ou la mise en place d'organes de médiation.

En plus du traitement des thèmes transversaux, quelques personnes interrogées pensent que l'ISDH pourrait définir des *priorités spécifiques*. Il est suggéré que le choix des thèmes s'appuie sur les recommandations découlant des procédures de rapport des États. Pour faciliter ce choix, certaines personnes interrogées envisagent que l'ISDH définisse des *phases distinctes*, au cours desquelles elle se consacrerait à différentes priorités. Dans le même temps, plusieurs répondants pensent qu'elle devrait combiner à la fois des *thèmes à long terme et à court terme*. D'une part, l'ISDH devrait adopter une perspective à long terme pour certains thèmes, car la continuité du travail et de la collaboration avec les acteurs est essentielle. D'autre part, les personnes interrogées estiment qu'il est important qu'elle soit en mesure de réagir aux derniers développements et aux « sujets brûlants ».

3.4.3 Fonctions et tâches

Les appréciations des personnes interrogées sur les tâches que pourrait assumer l'ISDH dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations sont présentées ci-dessous. Les tâches sont attribuées aux domaines d'activité de l'ISDH conformément à son mandat (cf. section 1.1.1). Quelques propositions des acteurs ont déjà été détaillées à la section 2.3 consacrée aux tâches possibles de l'ISDH dans le cadre de l'application des procédures de rapport des États.

I Information et documentation

Les résultats du travail de fond montrent que la *mise à disposition d'informations* est considérée comme une tâche centrale de l'ISDH. De nombreux répondants envisagent l'ISDH dans la fonction d'un centre de compétence dont la mission est de fournir des informations sur des thématiques relatives aux droits humains, y compris des informations spécifiques sur les procédures de rapport des États (cf. section 2.3). Le groupe cible de ce travail d'information est défini d'une manière large et inclut aussi bien les responsables politiques et l'administration que la société civile. L'un des acteurs interrogés suggère en outre que l'ISDH aide des institutions pédagogiques en produisant des supports didactiques sur les droits de l'homme. Selon les déclarations recueillies, cette tâche nécessite une actualisation continue des informations en raison de la nature dynamique de la question des droits humains. Sur ce point, une personne interrogée précise que l'ISDH pourrait définir des priorités pour ce travail : la participation de l'ISDH serait moins importante dans les domaines où la transmission d'informations est déjà effective. En ce qui concerne la mission d'information, plusieurs acteurs jugent important que les informations soient disponibles en allemand et en français.

I Promotion du dialogue et de la collaboration

La *coordination générale* de l'action dans le domaine des droits de l'homme est perçue comme une deuxième tâche centrale de l'ISDH par les personnes interrogées. Cela inclut la création de synergies entre les différents domaines constitutifs des droits humains et les acteurs correspondants. Selon les déclarations recueillies, l'ISDH pourrait notamment promouvoir le dialogue et la collaboration afin de garantir un suivi conjoint et coordonné des recommandations. À cet effet, l'ISDH pourrait par exemple organiser des manifestations sur les résultats des procédures de rapport des États (cf. section 2.3). Elle pourrait également mettre en relation des groupes de travail et des réseaux qui se consacrent au traitement des thèmes prioritaires ou à des recommandations spécifiques découlant des procédures de rapport des États. Si cette fonction de coordination était exécutée de façon efficace, d'autres domaines d'activité tels que la transmission d'informations, la sensibilisation et le conseil passeraient au premier plan.

I Éducation et sensibilisation aux droits de l'homme

Une autre tâche essentielle de l'ISDH mentionnée par les acteurs est l'éducation et la sensibilisation aux droits humains. Pour plusieurs personnes interrogées, une part importante de ce travail réside dans la *collaboration avec le niveau politique*. Plusieurs répondants estiment que l'implication au niveau fédéral constitue une tâche centrale de l'ISDH. Pour ce faire, celle-ci devrait participer activement aux processus politiques et soumettre des questions dans les discussions politiques. Dans ce contexte, il est important que l'ISDH se présente comme une institution indépendante. Pour assurer cette indépendance, l'ISDH pourrait par exemple, au début de chaque législature, s'adresser aux commissions du Parlement ou aux groupes de travail des différents groupes parlementaires afin d'établir un contact avec les parlementaires.

Certaines personnes interrogées voient un potentiel important pour la *sensibilisation dans les relations avec les médias*. À cet égard se pose la question de savoir si l'ISDH doit agir en coulisses ou être publiquement visible. Le travail de communication étant onéreux, il faudrait réfléchir avec soin à la manière dont les ressources pourraient être employées au mieux dans ce domaine. Selon l'un des acteurs interrogés, une stratégie possible de renforcement de la présence de la question des droits humains dans les médias est d'entretenir des échanges actifs avec les journalistes.

I Conseil

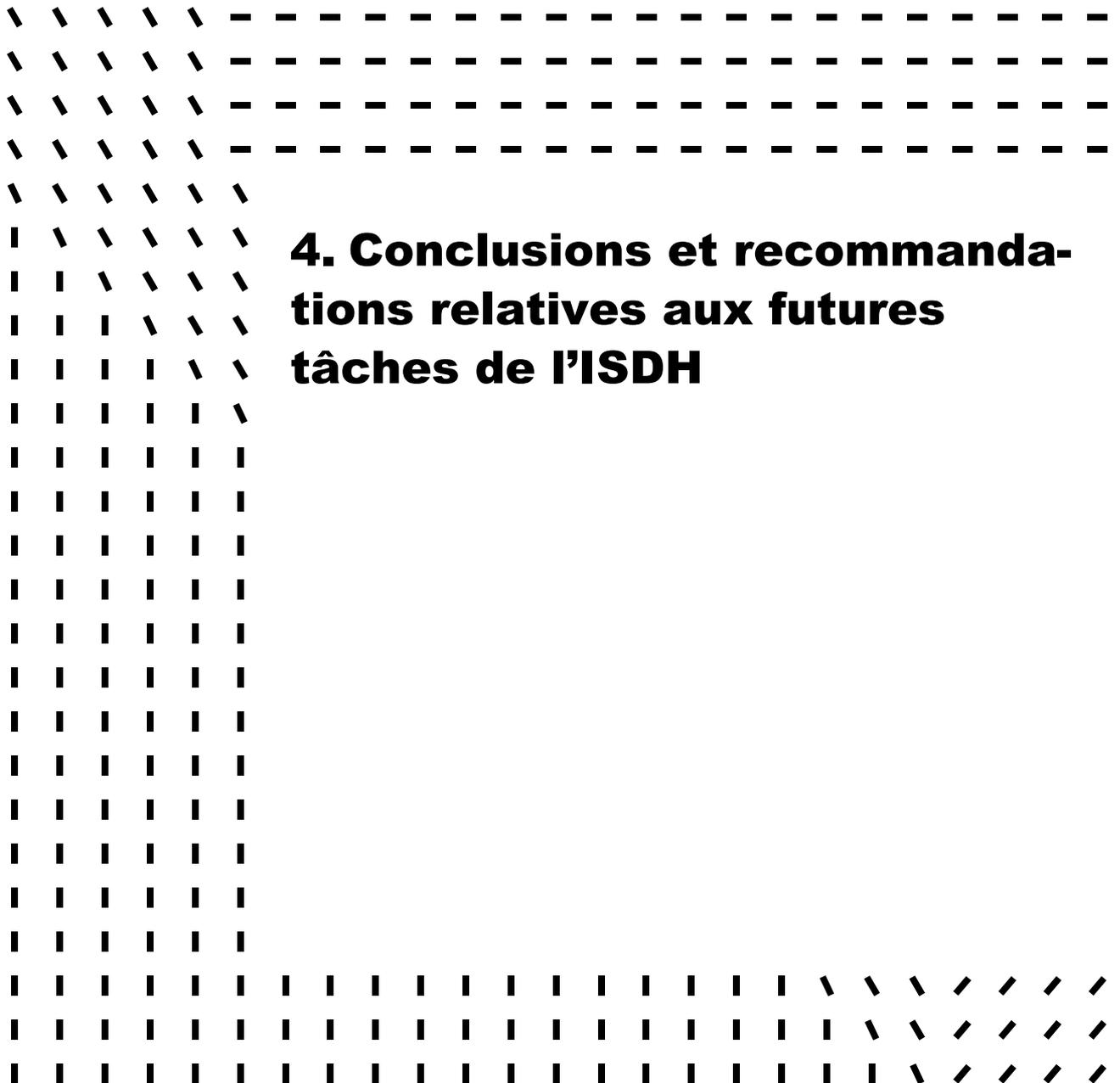
D'une part, la mission de conseil de l'ISDH est mise en relation avec l'exécution des procédures de rapport des États (cf. section 2.3). En particulier, quelques répondants pensent que l'ISDH pourrait conseiller des organisations de la société civile dans le cadre de l'élaboration des rapports parallèles et les informer des approches éprouvées. D'autre part, plusieurs acteurs interrogés identifient un besoin de conseil dans les cantons. Selon les déclarations recueillies, l'ISDH pourrait promouvoir les droits de l'homme en *proposant un soutien aux cantons*. Une tâche importante pourrait être, par exemple, la diffusion d'informations sur les approches innovantes de certains cantons. Il serait notamment possible d'obtenir des succès si l'ISDH était reconnue comme un centre de compétence par les cantons.

I Recherche

Les déclarations des personnes interrogées mettent en évidence l'importance de la recherche et de la collaboration avec le monde scientifique pour les futures tâches de l'ISDH. D'une part, cette tâche est mise en relation avec la légitimité de l'institution. Il est souligné que l'instauration d'une confiance à l'égard de l'ISDH pose un défi, car son travail peut facilement être politisé. Pour y remédier, la compétence scientifique de l'institution doit être soulignée. Cela pourrait se faire par *l'implication d'une expertise scientifique* ainsi que par la réalisation d'études indépendantes par l'ISDH pour le compte d'acteurs de l'État et de la société civile. D'autre part, la mission de recherche est mise en relation avec le besoin en connaissances fondées sur des preuves. Plusieurs personnes interrogées indiquent que des études sont nécessaires pour permettre le respect des obligations en matière de droits humains, afin que les actions nécessaires puissent être identifiées et que des mesures appropriées soient définies. Toutefois, *l'implication d'une expertise scientifique dans la pratique* est jugée tout aussi importante. Dans ce contexte, quelques répondants soulignent qu'il est important de formuler des recommandations en concertation avec les acteurs de l'État et de la société civile concernés en vue de garantir une perspective axée sur la pratique.

I Échanges internationaux

Enfin, certaines personnes interrogées pensent que la *promotion de la compréhension du système fédéral et des structures de la Suisse par la communauté internationale*, en particulier au sein des organes de surveillance de l'ONU et du Conseil de l'Europe, constitue une tâche importante. De cette manière, l'ISDH pourrait contribuer au renforcement de l'efficacité des recommandations en améliorant leur applicabilité. Elle pourrait également recueillir des connaissances utiles sur les thèmes d'actualité dans le dialogue avec d'autres États. Par ailleurs, l'un des acteurs interrogés pense que l'ISDH devrait suivre les *discussions actuelles sur les réformes au niveau international* visant l'évolution des procédures et l'harmonisation des méthodes de travail et, le cas échéant, faire connaître les besoins de la Suisse en la matière.



4. Conclusions et recommandations relatives aux futures tâches de l'ISDH

4.1 Conclusions

Dans cette section, nous formulons, en nous appuyant sur les informations recueillies présentées précédemment, les conclusions que nous jugeons essentielles concernant l'application des procédures de rapport des États, la mise en œuvre des recommandations et les futures tâches de l'ISDH.

Application des procédures de rapport des États : les procédures de rapport des États se caractérisent par leur grande diversité et par une absence de coordination entre elles.

S'agissant de l'application des procédures de rapport des États, il n'existe pas de procédure harmonisée, ni au niveau international ni au niveau national. Au niveau international, les cycles de contrôle, les processus et les exigences sont variables. À l'échelle nationale, la responsabilité des procédures est confiée à plusieurs services fédéraux, qui appliquent des méthodes de travail et des processus différents. Au sein des procédures elles-mêmes, il existe beaucoup de bonnes pratiques et d'approches éprouvées pour l'exécution. L'absence de coordination entre les procédures entraîne toutefois un engagement important de ressources de la part des acteurs de l'État et de la société civile impliqués. À cela s'ajoute, dans certains cas, une absence de continuité entre les différents cycles de procédures, car les tâches et les responsabilités sont confiées à d'autres collaborateurs, voire à d'autres services fédéraux. Les échanges entre les acteurs au sujet des bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'application des procédures de rapport des États semblent encore limités. Le travail de fond montre que de nombreux acteurs prônent une harmonisation et une meilleure continuité des procédures de rapport des États. La création du KIM et du point focal représente un premier pas en direction d'échanges et d'une coordination au niveau national. Ces structures sont cependant insuffisantes selon nous. Nous pensons qu'il est important que l'harmonisation des procédures progresse davantage. Afin d'accroître l'efficacité des procédures visant la promotion des droits humains en Suisse, nous estimons qu'il est également important d'adopter une approche globale des procédures et de leurs résultats. Dans ce contexte, la création d'un mécanisme national de coordination, doté de ressources suffisantes, comme le recommande le HCDH, constitue à nos yeux une mesure essentielle. Au niveau international, un engagement en faveur d'un renforcement de l'harmonisation des procédures serait à notre avis nécessaire.

Mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États : plusieurs facteurs entravent la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États.

Les résultats du travail de fond permettent de conclure que la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États représente un défi. Le grand nombre et la complexité des recommandations, le manque de clarté des compétences, l'insuffisance de la coordination entre les niveaux fédéraux et l'absence de mesures de suivi concrètes semblent en être les causes principales. De plus, il apparaît que les recommandations issues des différentes procédures ne sont que ponctuellement mises en

relation les unes avec les autres. Dans l'ensemble, les résultats suggèrent que la mise en œuvre des recommandations est parfois insuffisante. Néanmoins, cette constatation s'appuie uniquement sur des données ponctuelles, car il n'existe pas de monitoring national de la mise en œuvre des recommandations. De ce fait, il est difficile pour les acteurs responsables d'identifier les déficits et d'engager les mesures correspondantes. Les résultats montrent que les procédures de rapport des États sont perçues comme des événements isolés et non pas comme un processus continu d'amélioration de la situation des droits de l'homme en Suisse. Nous pensons que des mesures doivent être prises pour améliorer le suivi et donc la mise en œuvre des recommandations. En particulier, une documentation générale des recommandations, mise à jour régulièrement et accessible à l'ensemble des acteurs et, en principe, à la population, ainsi qu'un monitoring permanent de leur mise en œuvre constitueraient une bonne base. Cela permettrait aux acteurs responsables d'identifier les liens entre les recommandations, les facteurs de réussite de leur application et les lacunes afin d'engager les mesures correspondantes.

Futures tâches de l'ISDH dans le cadre des procédures de rapport des États : la nécessité de son indépendance et ses ressources limitées esquissent les contours du rôle et des futures activités de l'ISDH.

Il ressort du travail de fond que les tâches en lien avec les procédures de rapport des États relèvent principalement de la responsabilité des échelons étatiques. Par ailleurs, la société civile joue un rôle important dans le cadre des rapports parallèles et de la participation à la mise en œuvre des recommandations. Les résultats montrent que les acteurs envisagent différentes tâches possibles pour l'ISDH dans le cadre des procédures de rapport des États. De notre point de vue, l'ISDH ne devrait pas assumer la responsabilité globale de l'application des procédures de rapport des États, que ce soit en ce qui concerne la responsabilité des procédures, l'établissement des rapports, la prise de position, le transfert de connaissances ou le suivi. Nous fondons cette appréciation sur le cadre légal de l'ISDH : l'institution doit être indépendante et n'exercer aucune fonction administrative. De plus, ses ressources financières étant limitées, l'ISDH ne peut pas, selon nous, assumer des tâches trop importantes telles que l'élaboration de ses propres rapports parallèles, l'analyse des recommandations ou la surveillance de leur mise en œuvre. Nous pensons au contraire que l'ISDH doit jouer un rôle moteur et mobilisateur à l'égard des acteurs de l'administration, de la scène politique et de la société civile afin de favoriser une vision globale commune des procédures de rapport des États et donc des droits humains.

4.2 Recommandations

La question essentielle est de savoir comment l'ISDH peut agir au mieux à l'avenir de sorte que les échelons étatiques et la société civile remplissent leurs fonctions le plus efficacement possible dans le cadre des procédures de rapport des États et de la mise en œuvre des recommandations. Les conclusions nous amènent à formuler six recommandations à l'intention de l'ISDH concernant ses futures tâches dans le cadre des procédures de rapport des États. Les recommandations sont classées dans trois catégories : 1) priorités thématiques, 2) application des procédures de rapport des États et 3) mise en œuvre des recommandations.

4.2.1 Priorités thématiques

Conformément à son mandat, l'ISDH doit s'efforcer de protéger et de promouvoir les droits humains dans tous les domaines de la vie et à tous les échelons étatiques. Les résultats de notre travail de fond montrent que le large spectre des différentes conventions relatives aux droits de l'homme et des recommandations découlant des procédures de rapport des États nécessite la définition de priorités thématiques. En nous appuyant

sur les appréciations des acteurs interrogés, nous formulons à ce sujet la recommandation suivante :

Recommandation 1 : nous recommandons à l'ISDH de se concentrer à long terme sur les questions des droits humains revêtant un caractère transversal.

En sa qualité d'institution nationale, l'ISDH a la possibilité de fixer les grandes lignes des droits humains. Les thèmes transversaux des droits de l'homme offrent une bonne base à cet effet. Il s'agit des thématiques qui concernent les différents domaines constitutifs des droits humains et groupes cibles, qui sont imbriqués les uns dans les autres et impactent divers domaines de la vie. Parmi les exemples de ce type de thèmes, citons l'*égalité des droits* (p. ex. en matière d'éducation, d'emploi, de soins de santé ou de participation sociale et politique), les *droits des minorités* (p. ex. des minorités ethniques, religieuses, linguistiques ou de genre et sexuelles), la *pauvreté* et la *violence*. Des thèmes tels que *la technologie et la protection des données* ou *le changement climatique et la protection de l'environnement* revêtent, eux aussi, un caractère transversal. En traitant dans la durée des thématiques de cette nature en collaboration avec des acteurs de l'État et de la société civile, l'ISDH peut contribuer à la visibilité des thèmes transversaux et favoriser une approche globale du respect des engagements de la Suisse en matière de droits humains. Elle peut ainsi atteindre l'objectif de promotion des droits de l'homme dans tous les domaines de la vie et à tous les échelons étatiques.

Dans le même temps, des développements sociaux et politiques peuvent donner naissance à des thèmes spécifiques qui concernent certains domaines ou groupes cibles et dans le traitement desquels l'ISDH pourrait jouer un rôle. Nous formulons la recommandation suivante à ce sujet :

Recommandation 2 : nous recommandons à l'ISDH de traiter à court et moyen terme des thèmes spécifiques à des domaines ou à des groupes cibles.

L'ISDH peut contribuer à favoriser le traitement de thèmes spécifiques à des domaines ou à des groupes cibles. Il peut s'agir de violations graves des droits de l'homme qui appellent une prise de position claire de l'institution nationale des droits humains ou encore de thèmes très conflictuels, pour lesquels l'ISDH pourrait encourager le dialogue entre les différents acteurs. Ce peut être aussi des questions sur lesquelles un positionnement plus fort dans le débat public serait nécessaire. L'identification de telles thématiques devrait s'appuyer sur le suivi continu des débats publics, politiques et médiatiques actuels (notamment dans le cadre des procédures de rapport des États) ainsi que sur un dialogue avec les niveaux de l'État et de la société civile.

4.2.2 Application des procédures de rapport des États

Les résultats du travail de fond suggèrent qu'un renforcement de l'harmonisation et de la coordination des procédures de rapport des États serait profitable à ces dernières. Des efforts en ce sens sont déployés tant au niveau international que national. L'ISDH peut contribuer à ces efforts en plaçant la question sur l'agenda politique, notamment par un lobbying actif auprès des décideur·euse·s, mais aussi par un « agenda setting » visible dans les médias. Nous formulons la recommandation suivante concernant l'harmonisation au niveau international :

Recommandation 3 : nous recommandons à l'ISDH de s'engager activement en faveur d'une harmonisation des procédures de rapport des États au niveau international.

À l'heure actuelle ont lieu à l'échelle internationale des discussions sur les réformes visant à harmoniser l'application des procédures de rapport des États. L'ISDH devrait contribuer à faire évoluer la situation en représentant et en transmettant les besoins et les demandes des acteurs nationaux auprès de l'ONU et du Conseil de l'Europe. En particu-

lier, elle peut peser sur les débats en présentant des requêtes communes avec d'autres institutions nationales des droits humains. Dans ce contexte, nous pensons qu'il est très important que l'ISDH fasse en sorte d'obtenir le statut A lors de son accréditation auprès de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI). Ce statut permet à l'ISDH d'exercer une influence internationale, car il habilite à participer à divers organes et mécanismes de l'Assemblée générale de l'ONU et garantit le droit à une pleine adhésion à la GANHRI.

Concernant l'harmonisation au niveau national, nous formulons la recommandation suivante :

Recommandation 4 : nous recommandons à l'ISDH de promouvoir activement la création d'un mécanisme national de procédure de rapport des États, doté de ressources suffisantes.

La création du KIM et du point focal représente un premier pas en direction d'un renforcement de la coordination des procédures de rapport des États au niveau national. Nous pensons qu'il est impératif que la coordination soit encore renforcée. Selon nous, il serait nécessaire de mettre en place un mécanisme national assorti d'une structure formelle, d'un mandat clair et de moyens suffisants. L'ISDH devrait se fixer pour objectif de promouvoir activement le développement d'un mécanisme national pérenne. Un dialogue avec les décideur·euse·s politiques de niveau national sur la nécessité et les avantages d'une telle structure ainsi que sur des solutions possibles nous apparaît particulièrement efficace dans ce contexte. Au préalable, l'ISDH devrait échanger avec le HCDH et les pays qui disposent de ce type de mécanismes afin d'identifier les solutions possibles tenant compte des structures et des spécificités suisses.

Jusqu'à ce que la Suisse mette en place un mécanisme national, l'ISDH peut contribuer à améliorer les échanges entre les procédures. Nous formulons la recommandation suivante à ce sujet :

Recommandation 5 : nous recommandons à l'ISDH de mobiliser les structures de coordination existantes en vue d'intensifier les échanges et la coordination entre les procédures de rapport des États.

Au niveau de l'État comme de la société civile, il existe des structures destinées à coordonner les procédures de rapport des États. Les principales structures existantes sont notamment le KIM et le point focal ainsi que la Plateforme des ONG suisses pour les droits humains. L'ISDH devrait faire en sorte que ces structures élaborent des mesures visant à améliorer l'échange d'informations, le transfert de connaissances et la coordination des procédures. Cela inclut également la diffusion d'informations sur les bonnes pratiques d'application des procédures de rapport des États, y compris la mise en œuvre des recommandations. Les résultats du travail de fond peuvent servir de base en la matière.

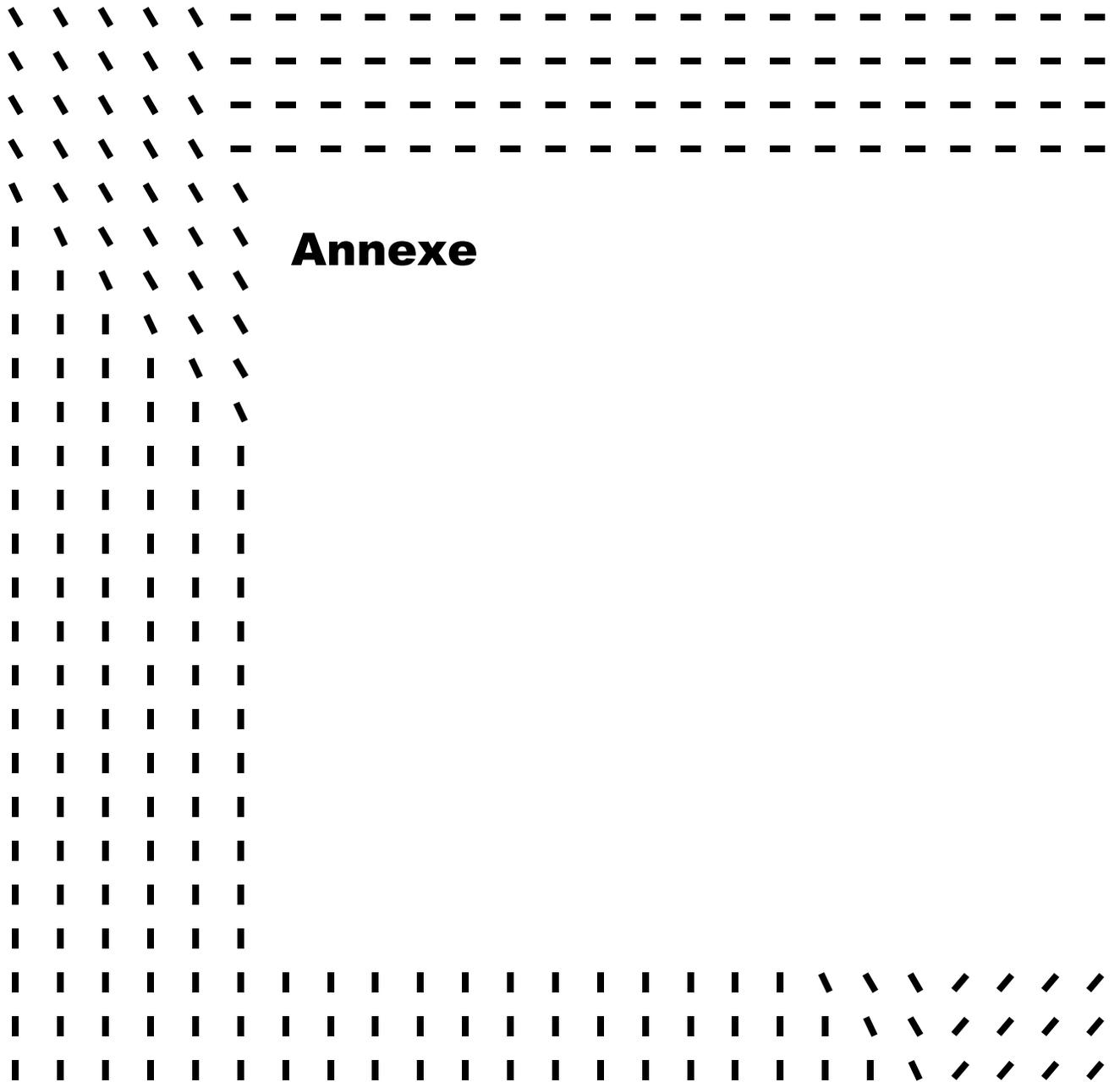
4.2.3 Mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États

L'un des principaux défis auxquels est confrontée la mise en œuvre des recommandations découlant des procédures de rapport des États est l'absence d'une documentation générale sur les recommandations et l'avancement de leur mise en œuvre. Le mapping de ce travail de fond montre comment les recommandations peuvent être documentées selon une perspective globale. Il jette la base d'un instrument qui pourrait servir à documenter en continu les résultats des procédures de rapport des États et leurs interrelations. Cet instrument permettrait en outre de consigner systématiquement la mise en œuvre des recommandations à l'avenir. Ce travail récurrent est toutefois très chronophage et gour-

mand en ressources. En principe, il est possible de confier des tâches de documentation et de monitoring à une institution nationale des droits humains, pour autant que la Confédération mette à sa disposition les ressources requises à cet effet. Nous pensons cependant que ce travail incombe avant tout à l'État. Par ailleurs, nous estimons qu'il est important que l'ISDH se concentre sur son positionnement et ses tâches essentielles durant les premières années après sa création. C'est pourquoi l'ISDH devrait, selon nous, principalement jouer un rôle d'impulsion, contribuant à faire avancer les mesures structurelles et les mesures de fond en vue d'améliorer la mise en œuvre des recommandations. Cela nous conduit à formuler la recommandation suivante :

Recommandation 6 : nous recommandons à l'ISDH de veiller à ce que la Confédération crée des mécanismes de documentation systématique des recommandations émanant des procédures de rapport des États et de monitoring de la mise en œuvre des recommandations.

L'ISDH devrait œuvrer en faveur du développement d'un instrument de documentation et de monitoring réalisable et adapté aux besoins. Nous pensons que l'ISDH pourrait accomplir ce travail de développement dans le cadre d'une prestation supplémentaire fournie à titre onéreux pour le compte des pouvoirs publics, comme la loi le lui permet. Cette approche garantit que les résultats du travail de fond ne seront pas perdus. De surcroît, cela permet à l'ISDH de soumettre une proposition de solution concrète à l'État et ainsi d'affirmer son rôle d'impulsion. Enfin, il est ainsi assuré que l'ISDH n'exercera aucune fonction qui incombe avant tout à l'État et pourra donc se concentrer sur ses tâches essentielles. L'instrument devrait être développé en collaboration avec les acteurs de l'État et de la société civile. Le mapping réalisé dans le cadre du travail de fond peut servir de base à cet effet. Le développement d'un tel instrument peut être intégré aux travaux de création d'un mécanisme national (cf. recommandation 4), car il peut appuyer ce mécanisme dans le suivi des recommandations (y compris le monitoring de la mise en œuvre).



A 1 Liste des procédures de rapport des États

DA 1 : Procédures de rapport des États par instance, convention et service fédéral responsable

<i>Instance</i>	<i>Convention sur les droits de l'homme</i>	<i>Service fédéral responsable (février 2024)</i>
ONU	Examen périodique universel (EPU)	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), division Paix et droits de l'homme et Office fédéral de la justice (OFJ), unité Protection internationale des droits de l'homme
	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)	Secrétariat d'État à l'économie (SECO), unité Affaires internationales du travail
	Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)	Office fédéral de la justice (OFJ), unité Protection internationale des droits de l'homme
	Convention internationale des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD)	Département fédéral de l'intérieur (DFI), Service de lutte contre le racisme
	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT)	Office fédéral de la justice (OFJ), unité Exécution des peines et mesures
	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), domaine Droit et affaires du Conseil fédéral
	Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)	Office fédéral des assurances sociales (OFAS), domaine Affaires internationales
	Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (CED)	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Direction du droit international public
	Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)	Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH)

<i>Instance</i>	<i>Convention sur les droits de l'homme</i>	<i>Service fédéral responsable (février 2024)</i>
	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)	Département fédéral de l'intérieur (DFI), Service de lutte contre le racisme
	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM)	Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Direction du droit international public
	Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM)	Office fédéral de la culture (OFC), section Culture et société
Conseil de l'Europe	Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)	Office fédéral de la justice (OFJ), unité Exécution des peines et mesures
	Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (CETS)	Office fédéral de la police (fedpol), domaine de direction Prévention de la criminalité et droit
	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), domaine Violence
	Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote)	Office fédéral de la justice (OFJ), domaine de direction Droit pénal

Source : figure créée par Interface.

Légende : Les conventions sont disponibles sur la plateforme de publication du droit fédéral Fedlex, cf. <https://www.fedlex.admin.ch/fr>, consulté le 06.03.2024.