

Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz  
Réseau suisse des **droits de l'enfant**  
Rete svizzera **diritti del bambino**  
**Child Rights** Network Switzerland

Département fédéral de justice et police  
Office fédéral de la justice  
Domaine protection internationale des droits de l'homme  
Madame Cordelia Ehrich  
Bundesrain 20  
3003 Berne

Berne, le 28 août 2017

### **Prise de position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH)**

Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de l'occasion qui nous est fournie de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'Institution nationale des droits de l'homme.

Le Réseau suisse des droits de l'enfant RSDE regroupe 45 organisations non-gouvernementales œuvrant dans les domaines des droits de l'enfant, de la protection des enfants et la politique de l'enfance et de la jeunesse ainsi que la promotion de l'enfance et de la jeunesse. Ensemble, elles s'engagent pour une mise en œuvre complète de la Convention des droits de l'enfant en Suisse.<sup>1</sup> Parmi les principales activités du RSDE on compte la présentation des rapports adressés au Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui examine régulièrement les progrès et les obstacles à la mise en œuvre des droits de l'enfant en Suisse. Cette activité, ainsi qu'une large base de membres, confère au RSDE une expertise approfondie sur toutes les questions relatives aux droits de l'enfant.

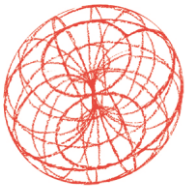
#### **Evaluation générale et lien avec les droits de l'enfant**

En tant qu'organisation qui s'engage pour la reconnaissance et la mise en pratique des droits de l'enfant en Suisse, nous saluons la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2016, visant à créer, en Suisse, une institution nationale des droits de l'homme (INDH) ainsi que les fondements juridiques relatifs à celle-ci (LIDH).

La création d'une institution nationale des droits de l'Homme a une grande importance du point de vue des droits de l'enfant et va dans le sens d'une meilleure reconnaissance et d'une mise en œuvre complète de la Convention des droits de l'enfant. En effet, à plusieurs reprises, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a recommandé à la Suisse de mettre sur pied une institution de surveillance des droits de l'Homme avec un mécanisme spécifique permettant de surveiller les droits de l'enfant (CRC/C/15/Add.182 et

---

<sup>1</sup> La liste des organisations membres peut être consultée ici: <http://netzwerk-kinderrechte.ch/index.php?id=33&L=1>



CRC/C/CHE/CO/2-4). La création de ce type d'institution fait également partie des recommandations que le Comité des droits de l'homme des Nations unies a adressé à la Suisse dans le cadre de son examen de la mise en œuvre du pacte international des droits civils et politiques (CCPR/C/CHE/CO/4).

En tant qu'organisation membre de la Plateforme droits humains des ONG, nous nous rallions en grande partie à la prise de position de cette plateforme. Cependant, les aspects liés aux droits de l'enfant exigent parfois une perspective différente de celle qui concerne les droits humains au sens large. C'est pourquoi nous présentons notre propre prise de position avec des compléments liés spécifiquement aux droits de l'enfant.

**De manière générale, nous saluons l'avant-projet** de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme LIDH présenté par le Conseil fédéral le 28 juin 2017. Nous voyons cependant encore un net potentiel d'optimisation sur certains points. C'est en particulier le cas en ce qui concerne le critère d'indépendance de la future INDH, qui n'est pas réglé de manière suffisamment claire dans cet avant-projet. Il nous semble par ailleurs essentiel que le mandat de l'INDH porte sur l'ensemble du champ des droits humains, c'est-à-dire qu'il englobe aussi les droits de l'enfant, et que cela soit ancré explicitement dans le texte de loi (voir à ce sujet la remarque sur l'article 3 – Tâches).

### **Prise de position article par article**

La Suisse doit selon nous viser à la création d'une INDH ayant le statut A et ceci constitue le fil conducteur de notre critique de l'avant-projet. L'INDH suisse doit correspondre entièrement aux Principes de Paris. Tout autre objectif ne saurait correspondre à l'image que la Suisse donne à la communauté internationale dans le domaine des droits humains. Toute autre solution ne répondrait ni à nos attentes vis-à-vis de la Suisse ni à l'image qu'elle se fait de sa politique des droits humains. Une INDH avec un statut B ne serait pas prise au sérieux au niveau international et ternirait l'image de notre pays.

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

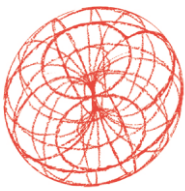
La voie suivie, conformément à l'art. 1, al. 1, à savoir celle d'une loi relative à un soutien financier, nous paraît être praticable.

Le rapport explicatif fait plusieurs fois référence à une somme de 1 million de francs annuel à titre de "contribution aux coûts d'exploitation"<sup>2</sup>. **Nous estimons que cette contribution de 1 million est largement insuffisante.**

Même si l'art. 2 al. 2 prévoit une contribution des hautes écoles sous forme de mise à disposition gratuite de l'infrastructure nécessaire, la somme de 1 million visant à financer les coûts d'exploitation ne permettra pas à la future INDH de s'acquitter de manière satisfaisante de toutes les tâches mentionnées à l'art. 3 de l'avant-projet LIDH. Nous établissons cette estimation par comparaison avec les budgets d'autres INDH dans des

---

<sup>2</sup> Art. 1, al 2 LIDH



États comparables à la Suisse (Autriche, Danemark, Liechtenstein et Norvège entre autres), tel qu'ils sont présentés dans le Rapport explicatif (voir p. 14 et suivantes).

L'alinéa 4 de l'article 1 mentionne, en tant qu'objet du soutien financier, une institution nationale des droits de l'homme conformément aux "Principes de Paris". Nous nous réjouissons aussi beaucoup cette affirmation explicite.

### **Article 2 : rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles**

Selon l'art. 2, al. 1, l'INDH sera rattachée à "une ou plusieurs hautes écoles ou autres institutions du domaine des hautes écoles". Il s'agit là du point central du modèle "Statu Quo +" retenu par le Conseil fédéral. Cette option fait référence à l'ancrage universitaire du Centre de Compétences pour les droits humains (CSDH) et l'inscrit dans la loi.

Nous avons des **objections de fond à un ancrage universitaire de l'INDH** :

a) *Conflit entre mandat lié au droits humains et liberté académique*

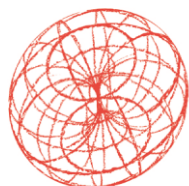
Un engagement en faveur des droits humains tel qu'exigé de la part d'une INDH n'est pas compatible avec la liberté académique et l'éthique de recherche qui sous-tend la recherche universitaire. Cette dernière procède de la transparence des résultats d'une recherche empirique, alors que l'engagement pour les droits humains, conformément aux instruments internationaux, implique un attachement à certaines valeurs clairement définies et des prises de position concrètes liées à ces valeurs. L'exemple de l'Institut norvégien pour les droits humains, qui était rattaché à une université, a démontré que le conflit entre deux exigences incompatibles pour une INDH peut mener tout droit à l'échec.

b) *Forme d'organisation peu judicieuse*

Le rattachement à un réseau d'universités a – et le CSDH l'a démontré – des désavantages dans la pratique. La charge de travail liée à la coordination entre six instituts dépendant de cinq universités s'est avérée considérable pour le bureau du CSDH. Elle a eu une influence certaine sur l'efficacité de l'institution et sur l'allocation de ses ressources limitées. L'alternative, à savoir le rattachement à une seule université, est également impropre puisque le problème de la dépendance institutionnelle ne pourrait alors qu'être renforcé.

c) *Subventions cachées au détriment de l'indépendance*

L'une des principales raisons motivant l'ancrage universitaire de l'institution réside apparemment dans la mise à disposition à titre gratuit de l'infrastructure nécessaire à l'institution par les hautes écoles concernées, soit indirectement par les cantons où elles sont domiciliées. Ce subventionnement caché des cantons remet également en cause l'indépendance de l'institution, même si celle-ci est expressément garantie vis-à-vis des instances auxquelles l'INDH est rattachée (voir Art. 8 LIDH). Par ailleurs, dans la situation d'un ancrage universitaire de l'INDH, cette dernière dépendrait des décisions budgétaires des parlements cantonaux, étant donné que les cantons sont en charge d'une grande partie du financement des hautes écoles. Ceci pourrait mettre en danger le financement de l'institution à plus long terme, particulièrement en période de restrictions budgétaires marquées dans les cantons.



Malgré ces réserves sur le fond, nos remarques aux autres articles ci-dessous ne gardent leur valeur que si l'article 2 est adopté sous sa forme actuelle.

### **Art. 3 Tâches**

Au premier alinéa de l'article 3, la **promotion** des droits humains est mentionnée comme unique objectif de la future INDH. La formule consacrée, tirée du titre même des "Principes de Paris" et régulièrement mentionnée dans le texte est : "*promotion et protection des droits de l'homme*". La tâche de l'INDH ne doit pas se limiter à la promotion des droits humains, elle doit aussi comporter la protection de ces droits.

Sur le plan des droits de l'enfant, la protection représente, avec la promotion et la participation, un des aspects centraux de la Convention des droits de l'enfant, comme le reflètent aussi les trois piliers *protection, encouragement et participation* de la stratégie du Conseil fédéral "Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse" de 2008. La protection et la promotion des droits humains font également partie des objectifs tels que définis dans le contrat cadre entre la Confédération et le Centre suisse de compétence pour les droits humains CSDH.

Nous recommandons donc l'utilisation à l'art. 3 al. 1 de la formule suivante : « **Dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme en Suisse (...)** »

Comme le mentionne le point 1.1.1 du rapport explicatif, une INDH œuvre dans les domaines de la recherche, du monitoring, du conseil politique, de l'éducation aux droits humains et de la sensibilisation. Nous saluons le fait que l'éducation aux droits humains fasse explicitement partie des futures tâches de l'INDH selon l'article 3, al. 1, let. e.

L'énumération des diverses tâches dévolues à l'INDH<sup>3</sup> est incomplète. Il y manque de manière évidente l'encadrement (Beratung) politique et le "monitoring". Ces deux domaines d'activité doivent être possibles également en dehors du cadre des prestations de services mentionnées à l'art. 5 LIDH.

En ce qui concerne les droits de l'enfant, le monitoring relève d'une grande importance, car c'est uniquement sur la base d'un monitoring systématique que peuvent être réalisées des analyses de besoins et formulées des mesures de mise en pratique ciblées des droits de l'enfant. Conformément aux art. 4 et 44 de la Convention des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant exige, de la part des Etats signataires, de surveiller la mise en œuvre de la convention (CRC/GC/2003/5). En Allemagne, par exemple, l'institut des droits humains est doté d'un organe spécifique de monitoring pour les droits de l'enfant.

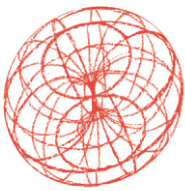
Nous recommandons donc de compléter la liste des tâches de l'article 3 de la manière suivante :

**g. Encadrement politique, en particulier du Conseil fédéral, du Parlement, de l'administration et des cantons**

**h. observation de la situation des droits de l'homme en Suisse.**

---

<sup>3</sup> Art. 3, al. 1, let. a à f



En complément, on trouve dans les "Principes de Paris", les bases pour intégrer, dans une institution nationale des droits humains, un organe de dépôt de plaintes. Ceci permet à une INDH d'être compétente pour recevoir et examiner certains cas particuliers de plaintes ou de pétitions. Le Comité des droits de l'enfant a recommandé de manière répétée à la Suisse de mettre en place une INDH dotée d'un mécanisme spécifique de surveillance pour les droits de l'enfant. Cette institution doit avoir la compétence de réceptionner et d'analyser des plaintes d'enfants avec une approche adaptée aux enfants et d'enquêter sur ces cas (CRC/C/15/Add.182 et CRC/C/CHE/CO/2-4).

Nous défendons le point de vue selon lequel une défense efficace des droits humains doit aussi se traduire à l'échelle individuelle et garantir un **accès à la justice** sans discrimination. Des mécanismes doivent être disponibles pour que toute personne puisse faire valoir ses droits grâce à un mécanisme de plainte efficace. C'est valable à **plus forte raison pour les enfants**, car ils sont, de par leur stade de développement, particulièrement vulnérables face aux atteintes aux droits humains et qu'ils disposent de moyens limités pour défendre leurs droits.

Ce besoin se fait sentir d'autant plus que la mise en œuvre des principes d'une justice adaptée aux enfants reste insuffisante en Suisse. Les enfants ne sont pas les seuls à connaître des difficultés d'accès à la justice. Ce problème se pose aussi pour d'autres groupes comme les femmes, les migrants, les personnes LGBTI ou les personnes handicapées.

Une institution des droits humains a un rôle important en ce qui concerne la promotion de l'accès à la justice. Elle dispose des compétences spécifiques et du réseau institutionnel permettant de juger quelles mesures s'imposent et quels sont les moyens les plus adaptés pour éliminer les obstacles qui rendent plus difficile l'accès à la justice.

Promouvoir l'accès à la justice signifie aussi donner accès à des informations sur les démarches existantes pour le dépôt de plaintes individuelles qui soient garanties par les instruments des droits humains et de leurs protocoles complémentaires, ainsi que sur les moyens de recours et le cas échéant sur des démarches d'arbitrage et de médiation.

Nous demandons par conséquent que la liste des tâches de l'art. 3 al. 1 soit complété comme suit:

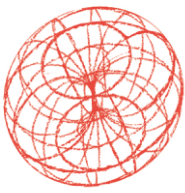
**„i) Promotion de l'accès à la justice“**

Dans le rapport explicatif, une différence importante avec l'actuel Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH) est mentionnée à propos de l'article 3 : L'INDH peut "agir de sa propre initiative et définir elle-même ses activités et ses priorités" (p.20).

Ce point nous paraît suffisamment important pour qu'il doive, selon nous, figurer en toute lettres dans un alinéa supplémentaire de l'article 3. Nous proposons la formulation suivante :

**Art.3, Tâches**

**Al. 1 (nouveau) L'institution nationale des droits de l'homme a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thèmes de son choix.**



Les "Principes de Paris" préconisent que le mandat octroyé aux INDH soit le plus large possible et ancré dans un document à caractère constitutionnel ou légal. Le rapport explicatif stipule que "le mandat de la future INDH couvre la situation des droits de l'homme en Suisse dans son ensemble" (p. 12). Un mandat large de l'INDH constitue, de notre point de vue, un des critères centraux pour une institution nationale.

Par conséquent, nous proposons d'inscrire explicitement dans l'article 3 ce mandat large :  
**„Art. 3 al. 1 [nouveau] "Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant"**

Toujours à propos de l'article 3, le rapport explicatif affirme que "la politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme est en revanche en principe exclue du domaine d'activité de l'INDH" (p. 20). Cette observation nous paraît hors contexte et arbitraire. Il est en effet nécessaire, pour tout ce qui concerne les questions de cohérence politique dans le domaine des droits humains, que la politique extérieure des droits humains figure dans le mandat de l'INDH. C'est le cas, par exemple, pour la mise en œuvre du 2<sup>e</sup> protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Vouloir exclure la dimension de politique extérieure du mandat de l'INDH nous paraît inadéquat et dysfonctionnel. Nous sommes fermement convaincus, que l'activité de l'INDH dans tous les domaines des droits humains, y compris les droits de l'enfant, que ce soit en politique intérieure ou extérieure, doit être ancrée dans la loi.

Ceci pourrait être concrétisé également par un ajout à l'art. 3 al. 1 (nouveau) tel que proposé ci-dessus : **Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant, en politique intérieure comme en politique extérieure**

En résumé, nous proposons les modifications suivantes à l'article 3 :

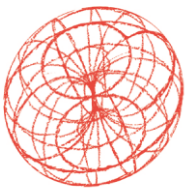
#### Art. 3 Tâches

<sup>1</sup> [nouveau] Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'Homme, y compris les droits de l'enfant, en politique intérieure comme en politique extérieure.

<sup>2</sup> [nouveau] L'institution nationale des droits de l'Homme a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thèmes de son choix.

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

- a. information et documentation ;
- b. recherche ;
- c. élaboration d'avis et de recommandations ;



- d. encouragement du dialogue et de la collaboration entre les services et les organisations impliquées dans la mise en œuvre et la promotion des droits de l'homme ;
- e. éducation et sensibilisation aux droits de l'homme ;
- f. échanges au niveau international.
- g. [nouveau] encadrement politique, en particulier du Conseil fédéral, au Parlement, de l'administration et des cantons ;
- h. [nouveau] observation de la situation des droits de l'homme en Suisse ;
- i. [nouveau] promotion de l'accès à la justice.

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

### **Article 5: Représentation pluraliste des forces sociales concernées**

Nous saluons l'inclusion du principe organisationnel du pluralisme dans le projet de loi. Il est de même utile que l'expression « forces sociales concernées » soit précisée dans le rapport explicatif. Les acteurs qui doivent être inclus dans les "forces sociales concernées" sont en particulier les organisations non-gouvernementales, les associations professionnelles, syndicats, collectifs philosophiques ou religieux, universités et spécialistes des thématiques abordées ainsi que des représentants-es du Parlement et des Ministères. Du point de vue des droits de l'enfant il est regrettable que cette énumération n'inclue pas explicitement les enfants et les jeunes. La tâche d'une INDH est aussi de protéger et de promouvoir les droits de l'enfant. Nous sommes de l'avis que le pluralisme social signifie que les enfants et les jeunes doivent être considérés et impliqués en tant qu'experts dans les questions qui les concernent (voir article 12 CDE "Opinion de l'enfant").

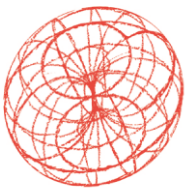
**Nous recommandons par conséquent d'inscrire, dans le message relatif au projet de loi, l'implication des enfants et des jeunes, ou du moins leur représentation par des organisations appropriées.**

Nous estimons par ailleurs que l'article 5 sous sa forme actuelle n'est pas suffisant pour permettre de définir un cadre à la structure organisationnelle de l'INDH. De très nombreuses questions restent ouvertes, que la Confédération devrait régler. C'est le cas par exemple de la procédure de nomination aux organes décisionnels ou à la direction. D'autres décisions relevant du droit de la personne comme, par exemple, la possibilité ou non d'être simultanément membre de la direction de l'INDH et employé par un institut universitaire donné, doivent être réglées en priorité, et non déléguées aux Hautes Ecoles porteuses du projet.

Nous pensons qu'une **ordonnance d'application de la LIDH** constituerait un instrument adéquat pour régler ces questions et proposons de compléter l'article 5 par un alinéa ayant la teneur suivante :

**Art. 5 al. 2 (nouveau) Le cadre organisationnel de l'INDH sera défini par voie d'ordonnance en tenant compte des exigences des Principes de Paris.**

Le titre de la disposition devrait être adapté en conséquence et pourrait devenir: « **Art. 5 Organisation** »



Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz  
Réseau suisse des **droits de l'enfant**  
Rete svizzera **diritti del bambino**  
**Child Rights** Network Switzerland

### **Article 8: Indépendance**

L'article 8 garantit l'indépendance de l'INDH dans l'exécution de ses tâches, d'une part vis à vis de la Confédération et d'autre part vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée. Ceci semble très positif au premier regard.

À y regarder de plus près, il est cependant paradoxal que l'indépendance de l'INDH vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée doive être ainsi formellement rappelée. Nous y voyons la conséquence directe du conflit potentiel entre le milieu universitaire et la capacité d'agir de manière autonome de l'INDH.

Le rapport explicatif rend attentif au fait que l'indépendance de l'institution "peut entre autres être renforcée par l'attribution d'une personnalité juridique propre". Sont à ce propos envisageables, toujours selon le rapport explicatif, "**les formes juridiques de la fondation ou de l'association**". Nous y voyons pour notre part non pas une possibilité mais une **nécessité**.

Si l'on part du prémisses qu'un rattachement universitaire de l'INDH est indispensable, la personnalité juridique propre à l'INDH est une condition sine qua non pour que l'indépendance statutaire vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée ne reste pas un vœu pieux. Nous insistons donc fermement pour que l'article 8 soit complété en conséquence et clarifie la question de l'indépendance juridique.

Nous proposons l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 8 ayant la teneur suivante:

**Art. 8 al. 2 (nouveau) L'indépendance est garantie par une personnalité juridique propre à l'institution.**

Nous vous remercions de l'attention bienveillante portée à la présente prise de position et nous tenons volontiers à disposition pour toute question complémentaire.

Avec nos salutations distinguées,

Flavia Frei  
Présidente

Rahel Wartenweiler  
Responsable du secrétariat