



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

L'EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL (EPU) DES DROITS HUMAINS EN SUISSE BILAN PROVISOIRE APRÈS TROIS CYCLES





TABLE DES MATIÈRES

- 4 Brève présentation de l'EPU
- 8 Entretien avec Manon Schick, Amnesty International Suisse
- 9 L'Examen périodique universel de la Suisse : un jeu d'équilibre entre Confédération, cantons et société civile
- 13 Entretien avec Roland Mayer, Conférence des gouvernements cantonaux
- 14 L'Examen périodique universel de la Suisse : faits et chiffres
- 16 Entretien avec Lukas Heinzer, Mission à Genève
- 17 Entretien avec Mona M'Bikay, UPR Info
- 18 Égalité entre femmes et hommes dans le monde du travail
- 21 Interdiction de la violence dans l'éducation des enfants : la Suisse hésite
- 24 Violences policières à caractère raciste
- 27 Quelle est l'utilité de l'EPU ?

Impressum

Éditeur : Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Rédaction : Livia Willi (CSDH)

Auteur-e-s : Andrea Egbuna-Joss, Christina Hausammann, Nicole Hitz Quenon, Reto Locher

Mise en page : Magma Branding, Berne (avec leur aimable soutien)

Photographies : iStock, CSDH (entretiens)

Photographie de couverture : salle du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies à Genève

La version numérique de la brochure ainsi que des informations supplémentaires se trouvent sur notre site www.csdh.ch

La version imprimée est disponible dans la limite du stock auprès de :

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Schanzeneckstrasse 1, Case postale, 3001 Berne, tél. +41 (0)31 631 86 51
skmr@skmr.unibe.ch

Mai 2018



Avant-propos

La Suisse a participé pour la troisième fois, du 9 novembre 2017 au 21 février 2018, à l'Examen périodique universel (EPU) réalisé par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Comme tous les autres États membres, elle est examinée tous les quatre ans et demi : à cette occasion, les autres pays lui adressent des recommandations, lui signalant ainsi en quoi elle peut améliorer la mise en œuvre de ses engagements internationaux dans le domaine des droits humains.

Publiée par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), la présente brochure se veut un bilan provisoire de l'EPU dans la perspective de la Suisse. Il s'agit de savoir quel est l'intérêt de cette démarche pour notre pays et quels sont ses effets, mais aussi de déterminer si la collaboration et l'échange d'informations entre la Confédération, les cantons et les autres acteurs de l'EPU portent leurs fruits ou non.

Les textes introductifs de la brochure expliquent de façon concise tant les objectifs et le fonctionnement de l'EPU que la procédure et les responsabilités en Suisse. Sans prétendre faire le tour de la question, le CSDH dresse ensuite un bilan des trois premiers cycles de l'EPU et en esquisse les tendances, si tant est qu'il y en ait. À cette fin, il analyse trois domaines (l'égalité entre femmes et hommes en p. 18, l'interdiction des châtiments corporels en p. 21 et les violences policières à caractère raciste en p. 24) pour lesquels la Suisse a reçu des recommandations lors de chacun des trois cycles. Il ne s'agit cependant pas des seuls sujets récurrents, comme le montre le tableau en page 15. Le CSDH s'est aussi livré à une analyse statistique des recommandations, qui a servi de base aux graphiques illustrant les faits et chiffres (voir p. 14–15). Finalement, afin de proposer un regard plus personnel sur ce vaste champ, des entretiens ont été menés avec quatre personnes vivant l'EPU au quotidien.

BRÈVE PRÉSENTATION DE L'EPU

Mécanisme important du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, l'Examen périodique universel (EPU) a pour but de favoriser la concrétisation des droits humains dans tous les pays membres, par le biais d'un dialogue d'égal à égal entre ces États.

Lors de l'EPU, les États analysent mutuellement leurs pratiques et ont la possibilité de formuler à l'intention de leurs homologues des recommandations visant à améliorer le respect des droits humains. Chaque État doit ensuite accepter ou rejeter les recommandations qui lui ont été adressées. Lors du cycle d'examen suivant, une attention particulière est accordée à l'analyse des mesures adoptées par chaque État pour mettre en œuvre les recommandations qu'il a acceptées.

Bases de l'Examen périodique universel

La Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et tous les traités ratifiés par les États dans ce domaine constituent la base de l'Examen périodique universel. Les États membres se fondent également, pour analyser la situation des droits humains dans chaque pays, sur trois documents: un rapport d'une vingtaine de pages établi par l'État examiné, une synthèse réalisée par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) – recueillant les principales conclusions des organes onusiens sur le pays en question – et une synthèse, réalisée aussi par le HCDH, des rapports présentés

par la société civile (des ONG et des institutions de défense des droits humains, pour l'essentiel) sur la situation dans le pays examiné.

Déroulement de la procédure

Tous les États peuvent adresser des recommandations au pays examiné. Ces recommandations sont recueillies puis présentées à cet État. L'examen proprement dit se tient à Genève, durant un échange de trois heures et demie entre une délégation de l'État examiné et le Groupe de travail de l'EPU. Pour chaque pays examiné, c'est un organe appelé

HISTOIRE DE L'EPU

La Commission des droits de l'homme des Nations Unies (1946 à 2006), l'organe qui a précédé le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, avait notamment pour mission de constater et de condamner publiquement les atteintes aux droits humains. Toutefois, ses travaux ont de plus en plus été attaqués. On lui reprochait notamment d'avoir tendance à condamner certains pays dépourvus d'influence politique, d'agir plus par calcul politique que pour des raisons objectives et de manquer de capacité de réaction face à de graves violations des droits humains.

Il n'est dès lors guère étonnant qu'en 2006 une grande majorité de l'Assemblée générale des Nations Unies ait voté en faveur de la création du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. L'une des principales nouveautés de cette institution est l'EPU, lors duquel tous les pays, traités sur un pied d'égalité, peuvent s'adresser réciproquement des recommandations. Cet examen présente un double avantage: d'une part, il désamorce une critique formulée à l'encontre de la Commission – seules les atteintes aux droits humains commises par les pays du Sud sont dénoncées –, d'autre part, il doit susciter un dialogue d'égal à égal sur les droits humains et leur importance, et, par là, faciliter leur concrétisation dans les pays.

troïka, composé de trois délégué-e-s du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, qui coordonne la procédure et produit un rapport pour en recueillir les résultats et formuler ses recommandations. Durant le dialogue interactif, l'État examiné peut accepter immédiatement ces recommandations, les rejeter ou remettre sa décision à une date ultérieure. Le rapport de la troïka est ensuite à nouveau débattu durant la prochaine séance plénière du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, puis approuvé dans un document final. L'État examiné a jusqu'à la tenue de cette séance pour accepter ou rejeter les recommandations en suspens.

Mise en œuvre des recommandations

Il revient à chaque État de mettre en œuvre les recommandations figurant dans le document final. Une attention particulière est accordée à la façon dont l'État examiné a appliqué les recommandations qu'il a acceptées lors du cycle précédent. Durant la phase de suivi de l'EPU, l'État examiné a la possibilité de présenter un rapport intermédiaire pour faire état des progrès accomplis. Puis, lors du rapport périodique qu'il établit en vue du prochain cycle de l'EPU, il doit rendre compte de la façon dont il a mis en œuvre les recommandations acceptées durant le cycle écoulé.

Le rôle de la société civile

La société civile dispose de divers mécanismes pour faire entendre ses revendications durant l'EPU : les ONG et les Institutions nationales des droits humains peuvent faire en sorte que le gouvernement tienne compte de leur avis durant l'élaboration du rapport périodique. Pour cela, elles ont la possibilité de prendre position sur le projet de rapport et d'émettre des critiques. Elles peuvent aussi transmettre au HCDH des informations sur la situation du pays dans le domaine des droits humains, réaliser des actions de plaidoyer auprès d'autres pays avant l'examen et prendre position sur le projet de rapport avant que le document final ne soit approuvé en séance plénière du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Enfin, elles peuvent informer l'opinion publique des recommandations acceptées et des assurances données, analyser ces dernières et en surveiller l'application. →

TROISIÈME CYCLE DE L'EPU (2017 À 2021)

Le troisième cycle de l'EPU a débuté au printemps 2017 et durera probablement jusqu'en 2021, car l'examen de la totalité des 193 États membres de l'ONU prend environ quatre ans et demi. Durant les deux cycles précédents (2008 à 2011 et 2012 à 2016), pas moins de 57 000 recommandations ont été émises.

L'EPU et la défense des droits humains à l'échelon international

Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies étant un organe politique, l'EPU est lui aussi une démarche politique, de sorte que les recommandations reflètent généralement la politique étrangère menée par le pays qui les formule. Ainsi, aucun pays ne recommandera à un autre de créer par exemple une Institution nationale des droits humains s'il ne l'a pas fait lui-même. Cette approche politique contraste avec les procédures de rapports étatiques exigés par des conventions spécifiques (comme la

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant ou la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale). Ces rapports de natures juridiques sont rédigés par des experts afin de déterminer dans quelle mesure les États honorent les obligations qu'ils ont contractées en signant ces instruments internationaux. Contrairement aux procédures de rapports étatiques, qui se limitent au sujet couvert par chaque convention, l'EPU peut aborder tous les domaines relatifs aux droits humains.

Acteurs de l'EPU

Acteur

Fonction

Groupe de travail de l'EPU

47 délégué-e-s des États membres du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies

- Participe au dialogue interactif avec l'État examiné.
- Adopte le document final concernant l'État examiné avec toutes les recommandations.

Troïka

Trois membres du Groupe de travail de l'EPU choisis au hasard

- Dirige l'examen.
- Rassemble les résultats du dialogue dans un rapport.

Société civile

Organisations nationales des droits humains et ONG

Peut intervenir avant, durant et après l'EPU et exercer des pressions durant l'examen et la phase de suivi.

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

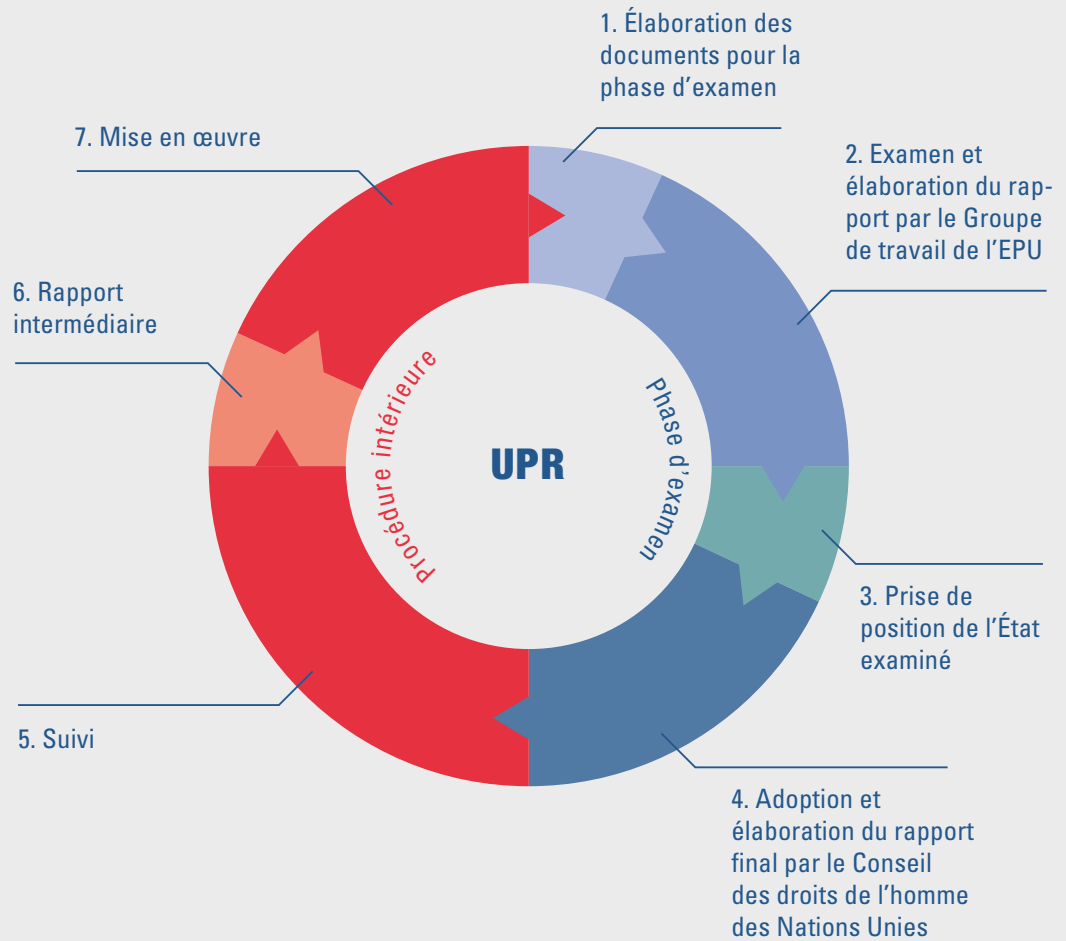
Réculte les principaux résultats recueillis par les organes de l'ONU sur l'État examiné ainsi que les rapports de la société civile afin de fournir une base pour l'examen.

États examinés

Tous les quatre ans et demi, le Groupe de travail de l'EPU examine la situation des droits humains dans chacun des 193 États membres de l'ONU.

- Établissent, avant l'examen, un rapport sur la situation interne des droits humains.
- Répondent, dans le cadre du dialogue interactif, aux questions des autres États et prennent position sur leurs recommandations.
- Mettent en œuvre les recommandations acceptées avant le prochain cycle de l'EPU.

Étapes du cycle de l'EPU



ENTRETIEN AVEC MANON SCHICK, AMNESTY INTERNATIONAL SUISSE

Manon Schick, directrice de la section suisse d'Amnesty International, considère l'EPU du point de vue d'une ONG. Si elle se félicite du dialogue établi entre la société civile et la Confédération, elle estime cependant que cette dernière fait trop peu de progrès dans la concrétisation des droits humains.

CSDH: Quel est votre lien avec l'EPU ?

Manon Schick: La section suisse d'Amnesty International participe à toutes les étapes du cycle de l'EPU. De plus, j'ai assisté à l'examen de la Suisse qui s'est tenu dans le cadre du troisième cycle, à Genève.

Que pensez-vous de l'EPU ?

La démarche en amont de l'examen est remarquable. La Suisse l'appréhende de manière exemplaire, un véritable dialogue s'est instauré entre les autorités et les ONG. Le dernier rapport des ONG, présenté pour le troisième cycle de l'EPU, est le fruit d'une collaboration entre de nombreuses organisations.

Quel bilan tirez-vous de l'EPU ?

Pour ce qui est de la Suisse, je suis partagée. Je trouve très positives les bonnes relations que la Suisse entretient avec la société civile lors de la préparation des examens. La mise en œuvre des recommandations et la coordination avec les cantons sont en revanche problématiques, car peu de progrès ont été faits en la matière. La Suisse reçoit par exemple depuis longtemps de nombreuses recommandations lui demandant de se doter d'une Institution nationale des droits humains, mais leur mise en œuvre traîne en longueur. On perd notamment beaucoup d'énergie à se demander si une telle institution doit ou non respecter les principes de Paris. Mais il est vrai aussi que cette lenteur s'explique en partie par notre système fédéraliste, qui pousse la Suisse à toujours rechercher le consensus. Ce système a d'ailleurs aussi ses avantages: quand une institution est créée, elle n'est plus remise en question.



L'EPU en trois mots selon
Manon Schick: « Inconnu
du grand public, important,
sérieux ».

Que pensez-vous de la collaboration entre la Confédération et les cantons ?

Les ONG ont recommandé de créer un organe de coordination pour faciliter cette collaboration. Un pays tel que la Suisse, dans lequel les cantons ont d'importantes compétences dans

des domaines comme la police ou l'instruction et la formation, devrait disposer d'un service auquel les cantons puissent adresser leurs questions. Un poste suffirait. Cette proposition n'a malheureusement pas été retenue, apparemment en raison de divergences de points de vue entre les départements fédéraux concernés, et cette tâche a été confiée au Groupe interdépartemental « Politique internationale des droits de l'homme » (KIM, pour « Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik »; voir encadré en p. 11). Le problème est que cet organe, qui n'a pas de mandat écrit, manque de transparence.

L'EPU améliore-t-il les droits humains dans le monde ?

L'EPU génère certainement des effets positifs dans d'autres pays, mais pour ce qui est de la Suisse, je suis plutôt sceptique. Cet instrument peut pourtant faire bouger les choses dans des États stables qui fonctionnent correctement, par exemple en les poussant à ratifier des conventions (il est évidemment inadapté aux pays en guerre et aux dictatures). Il est donc d'autant plus décevant de constater le peu d'exemples dans lesquels l'EPU a eu des effets en Suisse. Signalons au passage que notre pays réagit davantage aux recommandations des autres États qu'aux observations des ONG. Mais comme l'EPU n'est qu'un des nombreux facteurs qui font évoluer la situation, il est difficile d'en déterminer l'influence.

Que pensez-vous de la quantité et de la qualité des recommandations ?

Dans le troisième cycle, la Suisse a reçu plus de 250 recommandations. Cela peut paraître énorme, mais on peut souvent les regrouper par thèmes, et nombre d'entre elles se répètent. L'augmentation du nombre de recommandations montre toutefois que les États se préparent mieux qu'auparavant à l'EPU. J'ai aussi l'impression que la qualité des recommandations s'est améliorée par rapport au deuxième cycle. Certains pays n'avaient alors manifestement pas compris la manière dont la Suisse est organisée. Dans le troisième cycle, les recommandations étaient plus pointues et mieux formulées. Mais c'est une gageure de formuler trois recommandations en une minute et dix secondes, le temps imparti est vraiment très limité. Si le nombre de recommandations continue à augmenter à ce rythme ces prochaines années, il faudra revoir le processus.

L'EPU permet-il d'établir un dialogue d'égal à égal entre les États ?

Oui, je crois que c'est effectivement le cas. Il est important que tous les États soient tenus de se soumettre à l'examen, sans quoi on appliquerait deux poids, deux mesures. C'est la seule manière de faire de l'EPU un examen véritablement universel.

La démocratie directe suisse met-elle en danger les droits humains ?

Oui, le risque peut exister. Certains États critiquent nos initiatives populaires, parce qu'elles peuvent être en totale contradiction avec les conventions que la Suisse a ratifiées en matière de droits humains. Le Parlement s'est déjà penché sur ce problème, mais pour le moment aucune solution n'est en vue. Il faudrait certainement examiner la forme et le fond des initiatives avant le lancement de la récolte des signatures.

L'EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL DE LA SUISSE : UN JEU D'ÉQUILIBRE ENTRE CON- FÉDÉRATION, CANTONS ET SOCIÉTÉ CIVILE

Si, à l'échelle internationale, les États doivent s'en tenir à des règles précises lors de l'EPU, ils ont en revanche toute latitude pour l'établissement de leur propre rapport et pour la mise en œuvre des recommandations au plan national. Dans ce cadre, la Suisse doit veiller à assurer une bonne collaboration entre Confédération et cantons car, fédéralisme oblige, la concrétisation des droits humains incombe souvent aux cantons et aux communes.

Le régime des compétences prévu par la Constitution fédérale est déterminant pour l'application des conventions internationales et par conséquent aussi pour les rapports présentés à des organes de contrôle internationaux. La Confédération a la haute main sur les affaires étrangères et la conclusion de traités internationaux, et si les cantons ont certains droits en matière de participation et d'information lorsque leurs compétences sont directement touchées par des décisions de politique étrangère, à l'échelle internationale, c'est la Confédération qui reste responsable de la mise en œuvre des obligations, et cela, également une fois un traité ratifié. À l'échelon national, par contre, de nombreux domaines qui revêtent de l'importance pour les droits humains, comme la santé, la police et l'exécution des peines ou encore l'aide sociale, sont de la compétence des cantons et des communes. Dans ces domaines, les cantons doivent pouvoir tenir compte de leurs besoins et de leurs caractéristiques. Le droit national et le droit international – notamment les conventions internationales sur les droits humains – fixent certaines normes minimales auxquelles les cantons doivent se conformer, mais tant que ces dispositions sont respectées, les différences entre cantons sont non seulement tolérées, mais aussi bienvenues. Cette répartition des compétences génère une certaine tension entre deux obligations: d'une part, la Confédération doit rendre des comptes à l'échelle internationale – c'est-à-dire au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et à d'autres organes de contrôle – et d'autre part, au plan national, les cantons sont tenus de remplir leurs obligations. →

CONVENTIONS RELATIVES AUX DROITS HUMAINS RATIFIÉES PAR LA SUISSE

La Suisse a jusqu'à maintenant ratifié huit des neuf traités à portée universelle sur les droits humains ainsi qu'une partie des protocoles additionnels y relatifs. Il s'agit des textes suivants :

- Le Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU)
- Le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU), y compris le 2e protocole facultatif de 1989 visant à abolir la peine de mort
- La Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, y compris le protocole facultatif de 2002
- La Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, y compris le protocole facultatif de 1999
- La Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
- La Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, y compris les deux protocoles facultatifs de 2000 concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés ainsi que la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants
- La Convention internationale de 2006 relative aux droits des personnes handicapées
- La Convention internationale de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

La Suisse et les procédures de contrôle internationales

La Suisse est tenue de rendre compte de la manière dont elle remplit ses engagements internationaux non seulement dans le cadre de l'EPU, mais aussi dans les rapports que les États membres présentent aux comités de l'ONU pour chaque convention qu'ils ont ratifiée (procédure de rapports étatiques, voir encadré en p. 11). L'EPU et les procédures de rapports étatiques amènent la Suisse à examiner régulièrement sa législation nationale et les législations cantonales concernant les droits humains, ses dispositions administratives et la pratique de ses autorités. Ces deux procédures présentent de nombreuses similitudes, mais aussi des différences notables (voir encadré ci-dessous).

L'EPU, une occasion d'améliorer la collaboration entre Confédération et cantons

La mise en place de l'EPU a donné l'occasion à la Confédération et aux cantons d'aborder des questions de fond sur leur collaboration, des questions qui se posent à la suite de la ratification par la Suisse de nombreuses conventions dans le domaine des droits humains (voir encadré en p. 9) et des obligations d'établir des rapports détaillés qui en découlent.

La rédaction du rapport d'une vingtaine de pages que la Suisse présente dans le cadre de l'EPU se fait sous l'égide du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de justice et police (DFJP), qui consultent les cantons, les commissions fédérales extraparlimentaires, la société civile et les milieux intéres-

Comparaison entre l'EPU et la procédure de rapports étatiques

	EPU	Procédure de rapports étatiques
Particularités	Procédure politique d'évaluation par les pairs	Procédure juridique de contrôle
Organe de contrôle	Groupe de travail de l'EPU du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, les autres États membres de l'ONU	Comités propres à chaque traité, formés d'expert-e-s indépendant-e-s
Base de l'examen	1. Rapport national 2. Recueil des recommandations des organes de contrôle de l'ONU 3. Rapport de la société civile	1. Rapport national détaillé 2. Rapport dit « alternatif » des ONG
Normes de référence	Toutes les obligations et les engagements volontaires de l'État examiné en matière de droits humains	Seulement la convention concernée
Résultat du processus	Recommandations des États membres de l'ONU, que l'État examiné peut accepter ou refuser	Observations finales du comité compétent, qui contiennent des recommandations sur les mesures à prendre
Caractère contraignant des recommandations	Les recommandations n'ont pas de caractère contraignant à proprement parler, si ce n'est en vertu du principe de bonne foi.	Les recommandations n'ont pas de caractère contraignant à proprement parler, mais leur autorité est considérable, parce qu'elles concrétisent les obligations des États et que ces derniers, en ratifiant une convention, reconnaissent ce processus de contrôle et la compétence de son comité.

COORDINATION PAR LE KIM

Le Groupe interdépartemental « Politique internationale des droits de l'homme » (« Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik », KIM) est un organe de coordination de la Confédération dans le domaine de la protection internationale des droits humains. Il met en lien l'administration fédérale avec les conférences intercantionales et les commissions extraparlimentaires actives dans les domaines abordés dans le cadre de l'EPU. Le 13 décembre 2016, le KIM a adopté un régime de coordination « light » pour les rapports périodiques, qui fait de la coordination un point permanent à l'ordre du jour de ses deux séances annuelles. L'Office fédéral de la justice est l'organe chargé de mettre en œuvre les décisions du KIM en matière de coordination, de conserver une vue d'ensemble sur les questions essentielles des rapports et d'être l'interlocuteur de l'administration fédérale, des cantons et de la société civile.

sés dans une démarche coordonnée par le Groupe interdépartemental « Politique internationale des droits de l'homme » (KIM, voir encadré ci-dessus). Il n'en va pas exactement de même pour les rapports étatiques. Pour ces derniers, en général plus volumineux et plus détaillés, la responsabilité des travaux est confiée à un office fédéral, en fonction du domaine régi par la convention en question. Cet office sera dans l'impossibilité de rédiger le rapport sans une bonne coordination à l'échelon fédéral et une collaboration efficace avec les cantons, qui, dans de nombreux domaines, disposent des connaissances et des informations nécessaires. Le CSDH avait analysé en 2011 déjà, dans deux études, la coopération entre la Confédération et les cantons lors de l'établissement de ces rapports. Il avait conclu à la nécessité d'harmoniser ces processus et d'améliorer la coordination et la communication entre les offices fédéraux responsables et les cantons. Il avait suggéré à la Confédération et aux cantons de créer un mécanisme de coordination, voire un véritable service de coordination, mais la Confédération ne l'a pas suivi, et en décembre 2016, le KIM a approuvé un régime de coordination « light » pour les rapports étatiques.

Des cantons plus impliqués dans la politique fédérale en matière de droits humains

Depuis la création de l'EPU, on observe une plus forte participation des cantons à la politique fédérale en matière de droits humains. Lors du premier

EPU de la Suisse, en 2008, une large majorité des cantons ignoraient qu'un nouveau processus de contrôle en matière de droits humains avait été mis en place à l'échelle internationale, et la Confédération a décidé pratiquement seule d'accepter ou de rejeter les recommandations qui lui avaient été faites. Cette manière de procéder a suscité une certaine grogne chez les cantons, d'autant plus que les recommandations acceptées relevaient en partie de leur compétence, et qu'ils devaient donc les mettre en œuvre puis présenter des rapports sur les mesures prises.

Lors du deuxième et du troisième Examen universel périodique universel, la Confédération veilla à mieux faire participer les cantons. Elle les consulta avant de faire parvenir son rapport, et lors de la présentation au Groupe de travail de l'EPU, les cantons faisaient non seulement partie de la délégation suisse, mais ils se sont aussi assurés de pouvoir rendre, dans les 72 heures qui ont suivi l'examen, une évaluation consolidée sur les recommandations qui relevaient de leur compétence. Les acteurs politiques ont ainsi créé un mécanisme qui facilite la collaboration entre les responsables de la politique nationale et ceux de la politique étrangère, augmente la qualité des rapports présentés et peut améliorer la mise en œuvre des recommandations acceptées. La Confédération veille maintenant aussi de plus en plus à ce que, dans le cadre des rapports que les pays présentent pour chaque convention, les cantons soient dûment représentés lors de la présentation orale des rapports devant les comités. →

LA PROCÉDURE DE RAPPORTS ÉTATIQUES EN BREF

Les États ayant ratifié une convention de l'ONU sont tenus d'établir régulièrement des rapports détaillés sur les progrès réalisés dans l'application de cet instrument, et de présenter ces rapports au comité chargé de son contrôle. Dans son évaluation, le comité en question prend en compte le rapport du pays examiné, mais aussi d'autres informations, comme le rapport dit « alternatif » de la société civile. Lors de la présentation des rapports, il auditionne tant une délégation du gouvernement qu'une délégation des ONG, qui ont ainsi l'occasion de commenter leurs rapports et de répondre à des questions. Le comité rédige ensuite ses « Observations finales », un document dans lequel il consigne les progrès réalisés et les lacunes encore existantes, puis formule des recommandations en vue d'améliorer l'application de la convention en question.

Mieux suivre l'application des recommandations

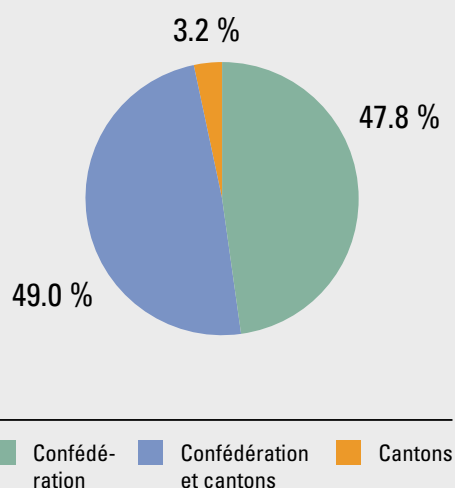
Tandis que l'EPU a, comme on l'a vu, amélioré la collaboration durant l'élaboration et la présentation du rapport, on n'observe en revanche aucune démarche coordonnée entre la Confédération et les cantons dans la phase de mise en œuvre des recommandations acceptées. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a fait le même constat, lui qui a déjà, à juste titre d'ailleurs, adressé à plusieurs reprises des recommandations à la Suisse à ce propos dans le cadre de l'EPU. Reste donc à savoir quelle suite la Suisse envisage de donner aux recommandations qu'elle a acceptées en novembre 2017.

DÉMARCHE COMMUNE DE PLUS DE 80 ONG SUISSES DANS LA PROCÉDURE DE L'EPU

La Plateforme des ONG suisses pour les droits humains, qui jusqu'en 2013 avait pour nom coalition des ONG suisses, réunit plus de 80 ONG. Elle élabore durant chaque phase de préparation de l'EPU une liste de recommandations qu'elle fait parvenir au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Ces recommandations traitent de thèmes qui, selon la Plateforme des ONG suisses pour les droits humains, nécessitent une intervention prioritaire.

Durant le premier cycle, en 2008, la coalition des ONG suisses a adressé au Haut-Commissariat un rapport listant les principaux domaines posant problème ainsi qu'un résumé des exigences des ONG (six thèmes-clés). En 2012, lors du deuxième cycle, elle a formulé 41 recommandations dont environ la moitié a influencé les recommandations adressées à la Suisse par les autres États. Un peu plus de la moitié de ces recommandations ont cependant été rejetées, ce qui fait que la Suisse a accepté, dans le deuxième cycle, un peu plus de 20% des recommandations de la coalition des ONG. Durant la phase de préparation du troisième cycle, la Plateforme des ONG suisses pour les droits humains a formulé 42 recommandations, dont environ 70% ont été prises en compte dans les recommandations adressées à la Suisse par les autres États. De ces recommandations, la Suisse en a accepté environ 70%, correspondant donc à 45% des recommandations de la Plateforme des ONG suisses pour les droits humains.

Compétences pour la mise en œuvre des recommandations du troisième cycle



En Suisse, la plupart des recommandations du troisième cycle de l'EPU relève de la compétence commune de la Confédération et des cantons. C'est le cas par exemple des mesures pour l'application d'obligations internationales en matière de droits humains, de l'établissement d'une protection juridique efficace pour les personnes réfugiées et migrantes ainsi que de la garantie de l'égalité entre femmes et hommes. Les cantons sont responsables notamment de la problématique de la surpopulation carcérale, des mesures contre la discrimination au niveau cantonal et communal et du renforcement de l'assistance juridique gratuite. La Confédération est quant à elle responsable, entre autres, de la ratification de divers accords internationaux, de l'établissement d'une Institution nationale des droits humains et de l'adoption d'une législation garantissant la protection des personnes LGBTI.

ENTRETIEN AVEC ROLAND MAYER, CONFÉ- RENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX

Roland Mayer, secrétaire général de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), tire un bilan positif des deux premiers cycles de l'EPU. Il déplore toutefois l'attitude des ONG et l'absence d'un service fédéral chargé de coordonner l'établissement des rapports périodiques.

CSDH: Monsieur Mayer, vous dirigez la section Affaires extérieures de CdC. Quel est votre rôle au sein de l'EPU ?

Roland Mayer: La CdC coordonne les activités que les cantons mènent dans le cadre de l'EPU. Nous veillons ainsi à ce que les gouvernements cantonaux puissent s'exprimer sur les recommandations et nous transmettons leurs positions au service fédéral chargé du dossier. Nous siégeons par ailleurs au Groupe interdépartemental « Politique internationale des droits de l'homme » (KIM, voir encadré en p. 11), dans lequel nous représentons les cantons.

Quel bilan tirez-vous après deux cycles d'EPU ?

Le premier cycle était quelque peu chaotique, ce qui est compréhensible puisqu'il s'agissait alors d'une nouveauté. Les gouvernements cantonaux ne purent ainsi pas, faute de temps, s'exprimer sur le rapport rédigé par la Confédération pour présenter la situation des droits humains en Suisse. Petite consolation, ils purent ensuite donner leur avis sur les recommandations. Les choses se sont nettement améliorées durant le deuxième cycle, et les gouvernements cantonaux ont pu prendre position sur le rapport de la Confédération. Il n'en reste pas moins que les cantons nourrissent aujourd'hui encore certains doutes: tous ne comprennent pas par exemple les critères sur lesquels se fonde le rejet ou l'acceptation des recommandations.

L'EPU a-t-il abouti à une amélioration de la situation des droits humains en Suisse ?

L'EPU ne contribue pas nécessairement à améliorer la situation des droits humains, qui est plutôt une question de volonté politique. Toutefois, il anime le débat politique sur les engagements internationaux de la Suisse et permet de faire le tour tant des activités déjà réalisées dans ce domaine que des chantiers à entreprendre. L'EPU a aussi ses défauts: 99% des recommandations ne sont d'aucune utilité. À cet égard, je déplore personnellement le rôle des ONG: elles défendent leurs intérêts particuliers avec l'appui d'États qui, de leur côté, ne sont pas suffisamment informés. En conséquence, les États formulent un nombre excessif de recommandations, dont la majorité ne concernent même pas des obligations fondamentales (pour lutter contre la traite d'êtres humains ou la torture, par ex.).

L'EPU permet-il vraiment aux États d'établir un dialogue d'égal à égal ?

Je vois d'un œil favorable le fait que tous les États membres de l'ONU puissent s'exprimer sur la situation des droits humains

en Suisse, mais le problème est que certains États reprennent à leur compte les recommandations des ONG sans faire preuve de sens critique.

Dans le cadre de l'EPU et des rapports présentés par les pays aux commissions de l'ONU, il est souvent reproché au système fédéraliste suisse d'empêcher une application uniforme des droits humains. Estimez-vous que cette critique est justifiée ?

Non, je ne partage pas du tout cet avis. Il ne suffit en effet pas de disposer d'une réglementation uniforme à l'échelle nationale, comme c'est le cas en France, par exemple, car la mise en œuvre pratique est tout aussi importante. Il faut veiller à ce que cette réglementation s'applique également à l'échelle des communes.

Avez-vous l'impression qu'en matière de protection internationale des droits humains, la collaboration fonctionne bien entre la Confédération et les cantons ?

L'EPU a incontestablement entraîné une amélioration de la collaboration entre Confédération et cantons: la CdC assiste ainsi régulièrement aux séances du KIM, alors qu'avant l'EPU, divers services fédéraux nous bombardaient de demandes sans se coordonner.

L'EPU en trois mots, selon
Roland Mayer: « Charge
de travail, coordination et
attention politique accrue ».



Quel jugement portez-vous sur le régime de coordination « light » adopté par le KIM pour les rapports périodiques ?

Le KIM a mis en œuvre quelques-unes des demandes que nous avons faites afin de mieux coordonner les travaux préparatoires des rapports périodiques. Désormais, nous disposons enfin d'une liste de toutes les conventions relatives aux droits humains, d'un calendrier et d'un répertoire des personnes de contact de chaque service fédéral. Je reste toutefois d'avis qu'il faudrait mettre sur pied un service de coordination à l'échelle de la Confédération.

Quelles seraient les attributions d'un tel service ?

Ce service de coordination aurait pour tâche de regrouper les questionnaires relatifs aux futurs examens et rapports et de centraliser, au sein de la Confédération, toutes les questions en lien avec les droits humains.

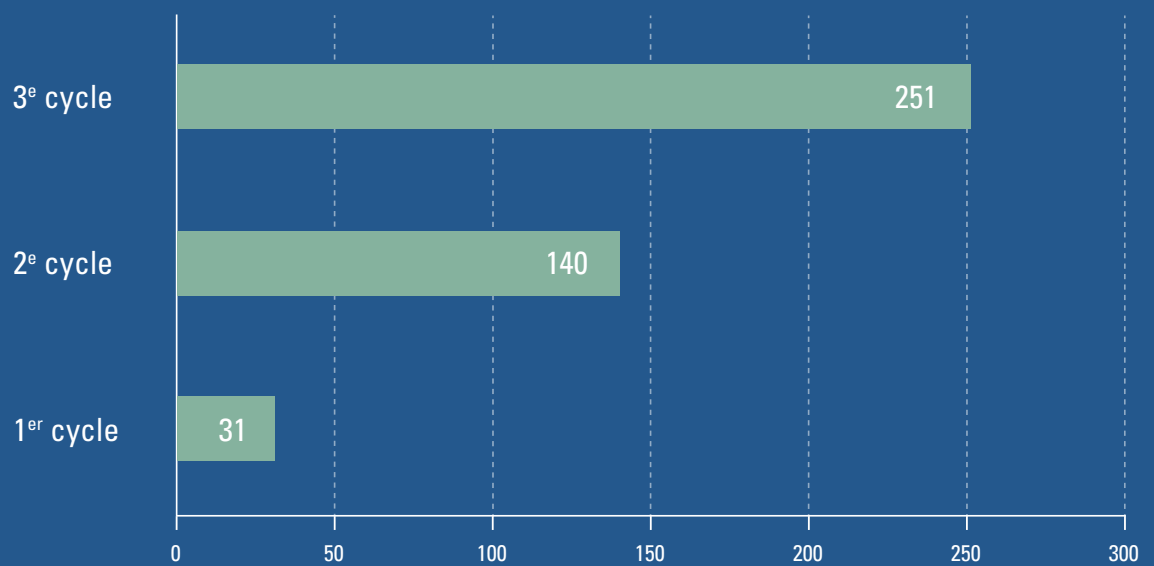
Il n'y a pas pour l'instant de procédure uniforme pour la mise en œuvre des recommandations issues de l'EPU.

Estimez-vous que des mesures s'imposent à cet égard ?

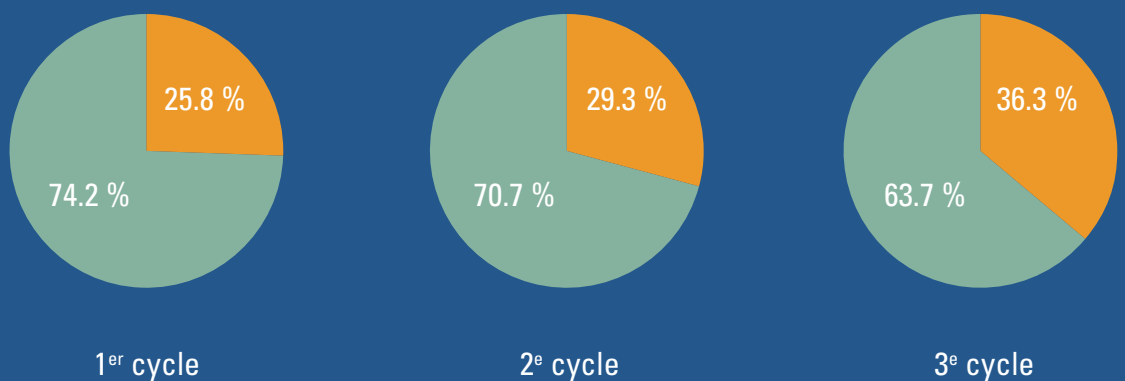
Le problème, c'est que les attentes par rapport aux résultats des recommandations sont irréalistes. Dans la pratique, la Suisse n'accepte des recommandations que dans les domaines où des travaux législatifs sont déjà en cours. De ce point de vue, il n'est donc pas nécessaire de mettre sur pied un suivi de l'EPU.

L'EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL DE LA SUISSE : FAITS ET CHIFFRES

Nombre de recommandations émises durant les trois cycles de l'EPU



Nombre de recommandations acceptées et rejetées durant les trois cycles de l'EPU



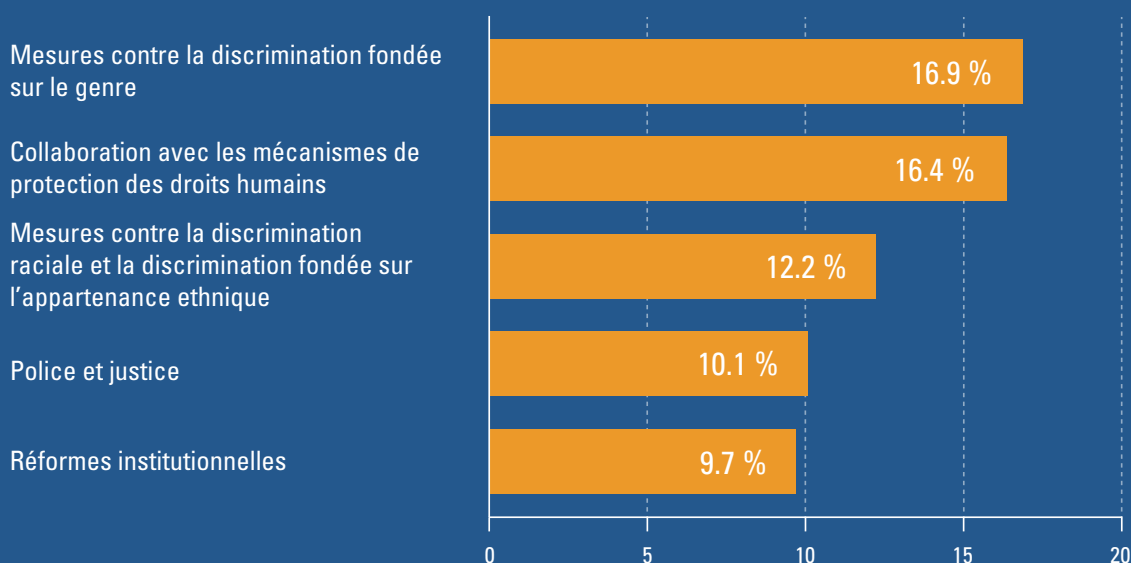
■ Recommandations acceptées ■ Recommandations rejetées

Sujets récurrents

Sujet	Recommandation
Mise en œuvre et ratification des instruments internationaux en matière de droits humains	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la coordination entre la Confédération, les cantons et la société civile en vue de la mise en œuvre des recommandations de l'EPU, des recommandations des organes de traités et des recommandations issues des procédures spéciales • Ratifier le protocole facultatif sur les plaintes individuelles se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques
Réformes institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurer une Institution nationale des droits humains conforme aux Principes de Paris • Mettre en place des mécanismes permettant de garantir la compatibilité des initiatives populaires avec les engagements de la Suisse dans le domaine des droits humains
Discrimination raciale ou discrimination fondée sur l'appartenance ethnique	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter une loi contre la discrimination raciale et lutter contre le racisme, la xénophobie ainsi que la discrimination fondée sur la race ou la religion
Discrimination des personnes LGBTI	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter des bases légales fédérales qui protègent les personnes LGBTI contre la discrimination
Discrimination en raison du genre	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager l'égalité entre femmes et hommes • Lever les réserves concernant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
Police et justice	<ul style="list-style-type: none"> • Mener des enquêtes indépendantes sur les recours excessifs à la force par des fonctionnaires de police et sanctionner les auteur-e-s • Prévenir et combattre la traite des êtres humains et améliorer tant la coopération entre pays que la protection des victimes
Droits de l'enfant	Légiférer pour interdire expressément les châtiments corporels

Les recommandations énumérées ci-dessus ont été adressées à la Suisse durant les trois cycles de l'EPU.

Les cinq principaux sujets des recommandations



Proportions moyennes des recommandations classées par sujet durant les trois cycles de l'EPU.

ENTRETIEN AVEC LUKAS HEINZER, MISSION À GENÈVE

Lukas Heinzer est responsable de l'EPU au sein de la Mission permanente de la Suisse à Genève. Ce diplomate estime qu'il conviendrait d'accorder davantage de place à la société civile, qui joue un rôle essentiel dans ce processus.

CSDH: Quel est votre rôle au sein de l'EPU ?

Lukas Heinzer: Une bonne partie de mon travail est consacré à l'EPU. Je prends part trois fois par an aux sessions de l'EPU, qui durent deux semaines, et je participe à la préparation des recommandations que la Suisse adresse à d'autres États.

Sur quels critères se fonde la Suisse pour décider à quels États elle adresse des recommandations ?

La procédure étant universelle, certains pays adressent des recommandations à tous les autres États. Ce n'est pas le cas de la Suisse, qui tient à assurer le suivi des points qu'elle soulève. Nous nous limitons donc la plupart du temps aux pays dans lesquels nous avons une représentation, afin que les ambassades suisses et les bureaux de la Direction du développement et de la coopération (DDC) puissent observer et soutenir la mise en œuvre de nos recommandations. Nous ne voyons en effet pas grand intérêt à émettre des recommandations à l'intention d'un pays avec lequel nous n'entretenons pas de relations bilatérales régulières. Dans le deuxième cycle, nous avons ainsi adressé des recommandations à 140 pays environ.



L'EPU en trois mots, selon **Lukas Heinzer**:
« Universalité, jeunesse du mécanisme et recommandations ».

L'EPU fait-il avancer les droits humains dans le monde ?

Pour faire progresser les droits humains, deux éléments sont primordiaux: une volonté politique et une société civile libre, qui peut observer la mise en œuvre des recommandations et y prendre une part active. Il existe des cas dans lesquels l'EPU a apporté des améliorations concrètes. Je pense par exemple à une recommandation relative à l'enregistrement des naissances, qu'un État d'Amérique latine a reprise et appliquée en collaboration avec des acteurs internationaux, l'ONU et des agences de développement: grâce à cette campagne dont l'EPU a été à l'origine, de nombreuses personnes, surtout dans des régions rurales reculées, ont pour la première fois obtenu des documents d'identité. Un résultat remarquable!

Quel est l'avantage de l'EPU sur les rapports périodiques présentés par les pays ?

Les recommandations faites dans le cadre de l'EPU ne sont

certes pas contraignantes, mais comme elles émanent d'un autre État, elles exercent une pression sur les pouvoirs publics, et cette composante politique est à mes yeux un atout majeur de l'EPU. Il faut toutefois savoir qu'elles ne sont pas neutres politiquement, et que des États amis éviteront donc souvent de se critiquer mutuellement. De plus, comme l'EPU ne prévoit pas d'instance indépendante chargée de contrôler l'application des recommandations, la société civile y joue un plus grand rôle que dans les procédures de rapports étatiques. Non seulement elle y assume un important suivi, mais elle fournit aussi des informations en amont des examens. Et nous avons constaté que dans certains pays, le fait qu'elle y joue ce rôle a renforcé l'ensemble des structures de la société civile.

Êtes-vous en contact avec la société civile des autres pays ?

Je travaille beaucoup avec la société civile. Il est vrai qu'elle n'a pas accès directement à l'EPU, mais les ONG peuvent faire entendre leur voix lors des pré-sessions. C'est l'une des sources sur lesquelles nous nous fondons pour vérifier les rapports des États, en plus des informations fournies par les États eux-mêmes, les représentations diplomatiques et l'ONU.

L'EPU vise à instaurer un dialogue d'égal à égal entre les pays. À votre avis, l'objectif est-il atteint ?

L'universalité de l'EPU, c'est-à-dire le fait que tous les États peuvent se contrôler mutuellement, est l'une des grandes avancées de l'histoire des droits humains. Ses modalités, par contre, ne sont pas idéales: le temps de parole est très limité, ce qui rend presque impossible le « dialogue interactif » qui est censé y avoir lieu. Pour répondre aux recommandations, les pays se limitent donc souvent à utiliser des blocs de textes déjà rédigés, il est très rare qu'ils réagissent spontanément.

Comment améliorer ces modalités ?

Dans l'ensemble du système des droits humains de l'ONU – et l'EPU ne fait pas exception –, les mécanismes mis en place sont devenus des sortes de rituels, notamment en raison du manque de ressources. L'examen qui se tient à Genève ne dure que trois heures et demie, le temps de parole accordé aux délégués des États est très limité: l'État examiné dispose de 70 minutes pour s'exprimer, ce qui ne laisse aux autres pays qu'une ou deux minutes pour intervenir. De plus, il faudrait laisser davantage de place à la société civile. Il n'est pas réaliste de la laisser participer activement à l'examen, mais il serait possible de mieux prendre en compte ses rapports.

Voyez-vous d'autres points faibles ?

Outre la qualité des recommandations, qui laisse parfois à désirer, leur quantité soulève toujours plus de critiques. Pour ma part, je ne suis toutefois pas d'avis qu'il y en a trop: je trouve réjouissant que la plupart des États participent à l'EPU. Comme de nombreuses recommandations concernent un seul et même problème, elles peuvent être regroupées.

Dans le cadre de l'EPU et des rapports présentés par les pays, il est souvent reproché au système fédéraliste suisse d'empêcher une application uniforme des droits humains. Estimez-vous que cette critique est justifiée ?

Je n'ai pas l'impression que le fédéralisme est l'aspect le plus critiqué. C'est plutôt la démocratie directe qui est remise en question, surtout en raison de certaines initiatives populaires qui sapent les droits humains.

ENTRETIEN AVEC MONA M'BIKAY, UPR INFO

Mona M'Bikay est directrice d'UPR Info, une organisation qui informe et soutient toutes les parties prenantes tout au long du cycle de l'EPU. Mona M'Bikay est convaincue de l'effet positif de l'EPU, un processus qui, selon elle, joue un rôle important dans la création d'un dialogue autour des droits humains.

CSDH: Quel est votre lien avec la procédure de l'EPU ?

Mona M'Bikay: Notre organisation informe et soutient les parties prenantes de l'EPU, particulièrement la société civile, les gouvernements, les Institutions nationales des droits humains, les parlementaires ou encore les journalistes. UPR Info organise notamment des pré-sessions pour permettre aux défenseurs des droits humains de se faire entendre dans le processus de l'EPU. Ainsi, avant la session officielle, ils ont l'opportunité de venir présenter aux missions permanentes la situation de leurs pays. UPR Info offre également des formations et facilite des ateliers dans les pays pour soutenir la participation des parties prenantes à l'EPU et la mise en œuvre des recommandations.

Quel bilan dressez-vous après les deux premiers cycles de l'EPU ?

Le bilan m'apparaît positif car tous les États membres y ont participé. Enormément de questions relatives aux droits humains ont été abordées. Il n'y a pas encore de fatigue par rapport au mécanisme, ni chez les États, ni chez les autres acteurs. Cela se voit notamment au nombre élevé de recommandations émises et l'engagement de toutes les parties prenantes dans le suivi des recommandations.

Lors du dernier examen, la Suisse a reçu plus de 250 recommandations.

Oui, car beaucoup d'États, une centaine, ont formulé des recommandations. C'est remarquable par rapport à d'autres procédures, où la participation est en général bien moindre. Plusieurs recommandations se répètent également. Il est important de les catégoriser par thème.

Peut-on affirmer que l'EPU amène une amélioration de la situation des droits humains ?

Oui, absolument. L'EPU permet de créer un dialogue national au sujet des droits humains, qui peut lui-même mener à une amélioration de la situation des droits humains lorsque des actions concrètes sont mises en œuvre. La Zambie par exemple a adopté une nouvelle loi contre le mariage des enfants, le Royaume du Maroc a adopté une loi sur la violence contre les femmes – la recommandation était d'ailleurs formulée par la Suisse. La Suisse a de son côté adopté un plan d'action national pour combattre la traite d'êtres humains. Beaucoup de voix de personnes peu écoutées ont pu se faire entendre grâce à l'EPU. Lorsqu'un problème est soulevé par des recommandations, qui sont parfois nombreuses, les États ne peuvent plus simplement l'ignorer. Et le fait de devoir rendre des comptes à la prochaine session pousse les États à prendre des actions pour améliorer la situation des droits humains au sein de leur pays, car chaque État reste soucieux de son image.

Quelles sont, selon vous, les faiblesses de l'EPU ?

L'EPU est basé sur une revue par les pairs et la mise en œuvre des recommandations dépend de la seule volonté des États. Le taux d'acceptation des recommandations, qui est de 70%, peut certes être considéré comme bon, mais, par la suite, seule la moitié de ces recommandations sont réellement mises en œuvre. Il n'y a ni obligation pour les États, ni mécanisme officiel de suivi. Cela représente un défi, mais cela peut aussi s'avérer être une force de l'EPU: quand les États s'engagent, la volonté d'agir est parfois plus grande que lorsque c'est imposé.

L'EPU en 3 mots, selon

Mona M'Bikay :

« Universel, participatif, collaboration ».



Comment jugez-vous la quantité ainsi que la qualité des recommandations faites lors des sessions de l'EPU ?

La qualité des recommandations est très variable. Certaines sont spécifiques, comme la demande de ratifier une convention en particulier. De telles recommandations impliquent une bonne connaissance du contexte du pays. D'autres recommandations sont plus générales, ce qui rend leur suivi plus difficile. Notons que des recommandations sont parfois émises à plusieurs reprises: 258 recommandations n'équivalent donc pas à 258 thématiques différentes. Lors du premier cycle, il y a eu environ 20 000 recommandations adressées à tous les pays et lors du deuxième cycle, environ 35 000. On observe une tendance à l'augmentation, un signe positif qui montre que chaque État peut participer. C'est une grande force de l'EPU.

Pensez-vous que le fédéralisme et la démocratie directe de la Suisse entravent la mise en œuvre uniforme des droits humains ?

Selon moi, le fédéralisme n'est pas un problème. Au contraire, si l'on compare la Suisse à un pays beaucoup plus centralisé tel que la France, on voit que le fédéralisme présente l'avantage de prendre en compte chaque spécificité cantonale. Le défi d'un système fédéral est de s'assurer que la réalisation des droits humains et libertés fondamentales puisse se faire à la même échelle dans tous les cantons. Quant à la démocratie directe, l'un des défis pour la Suisse est de s'assurer que les initiatives soient toujours compatibles avec les droits humains et le droit international. Il est bon de se rappeler que les droits humains n'existent pas seulement au niveau international, mais sont protégés également au niveau Suisse.

ÉGALITÉ ENTRE FEMMES ET HOMMES DANS LE MONDE DU TRAVAIL

La place des femmes sur le marché de l'emploi est l'un des principaux indicateurs de l'égalité des genres. Or la Suisse, pays prospère, se retrouve régulièrement en milieu de classement lorsqu'il s'agit d'égalité salariale, et même en queue de peloton pour ce qui est de la part de femmes parmi les cadres et les membres des conseils d'administration. Des classements qui lui valent de nombreuses critiques, tant de Suisse que de l'étranger.

La problématique de l'égalité entre femmes et hommes dans la vie professionnelle ressurgit régulièrement lorsque des organes internationaux examinent les droits humains en Suisse. Il est alors question de l'exigence d'un salaire égal pour un travail égal et, sujet directement lié, de l'égalité en matière d'assurance contre l'invalidité, la vieillesse et le chômage. L'enjeu est aussi de garantir les mêmes possibilités de participation et d'implication dans tous les domaines de la vie et une répartition équitable des obligations familiales entre hommes et femmes. Récemment, deux comités de l'ONU, celui des droits de l'homme et celui pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, se sont penchés sur ces inégalités persistantes et ont recommandé à la Suisse de redoubler d'efforts pour améliorer la place des femmes dans la vie professionnelle.

Comme nous allons le voir ci-après, l'égalité des genres est un thème récurrent dans les cycles de l'EPU également.

Les recommandations faites et la réaction de la Suisse

Premier cycle de l'EPU (2008)

Parmi les sept recommandations que la Suisse a acceptées durant le premier cycle de l'EPU au sujet de sa politique de l'égalité entre femmes et hommes, une concernait la vie professionnelle. La Suisse y était priée de « renforcer les actions menées pour garantir l'égalité des chances sur le marché du travail, en particulier aux femmes des groupes minoritaires ». Dans le rapport qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en avril 2008, le Conseil fédéral signalait que la réalité quotidienne était encore bien éloignée d'une égalité de fait, en particulier pour les groupes de femmes particulièrement vulnérables ou discriminées, comme les migrantes. Il notait que des progrès avaient été réalisés dans le domaine de la formation initiale et continue, mais que dans l'économie privée, les femmes gagnaient toujours presque 20% de moins que les hommes et qu'elles cumulaient encore la double

charge de l'activité professionnelle et des tâches domestiques. Il concluait en soulignant la nécessité de prendre des mesures pour améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Dans son rapport intermédiaire de mai 2011 sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations, le Conseil fédéral a assuré que la lutte contre les discriminations dont sont victimes les femmes représentait une tâche permanente pour la Suisse, et que tant la Confédération que les cantons avaient lancé divers programmes pour garantir l'égalité des chances sur le marché de l'emploi.

Dans le rapport d'août 2012 qu'il a présenté pour le deuxième cycle de l'EPU, le Conseil fédéral a établi une liste de divers programmes qu'il a menés pour favoriser l'égalité salariale et lutter contre le harcèlement sexuel. Il se faisait fort d'avoir mis en route une mesure pragmatique en lançant en 2009 le dialogue sur l'égalité salariale avec les partenaires sociaux, ainsi que d'avoir augmenté les aides financières pour l'accueil extrafamilial des enfants et d'avoir créé un site internet sur la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Deuxième cycle de l'EPU (2012)

Parmi les 99 recommandations que la Suisse a acceptées en 2012 durant le deuxième cycle de l'EPU, une demi-douzaine environ concernaient explicitement la discrimination des femmes dans la vie professionnelle. Cinq États recommandaient à la Suisse de redoubler d'efforts pour réaliser une égalité de fait entre femmes et hommes, d'étendre les mesures visant à garantir l'égalité de traitement au travail et de prévoir des stratégies efficaces pour réduire les inégalités sur le marché de l'emploi. La Suisse accepta les recommandations lui demandant de prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes et de prendre des mesures extraordinaires temporaires pour augmenter la participation des femmes dans tous les domaines.

Dans son rapport de juin 2017 pour le troisième cycle de l'EPU, le Conseil fédéral a abordé en profondeur la situation des femmes sur le marché de l'emploi. Il indiquait avoir mis l'égalité salariale au programme des législatures 2011-2015 et 2015-2019 et avoir lancé une Charte pour l'égalité salariale dans le secteur public. Il soulignait aussi l'obligation, pour les entreprises désirant accéder aux marchés publics, de prouver qu'elles pratiquent l'égalité salariale, et faisait également entrevoir la possibilité de modifier la loi sur l'égalité pour obliger les entreprises de plus de 50 employé-e-s à analyser tous les quatre ans leur pratique salariale. Enfin, faisant preuve d'auto-critique, il concédait que « l'autorégulation n'[avait] cependant pas permis d'aboutir à une représenta-

FAITS ET CHIFFRES

- Les femmes gagnent en moyenne 18,8% (c'est-à-dire 1412 francs par mois) de moins que les hommes, et 12,8% de moins si l'on considère le salaire médian (chiffres de 2014).
- On trouve la plus forte inégalité dans les services financiers et les prestations d'assurance, avec des salaires 33,2% inférieurs pour les femmes, le domaine le moins inégalitaire étant la restauration, avec une différence de 9,3%.
- Les écarts sont particulièrement marqués dans les fonctions supérieures : chez les dirigeant-e-s, les cadres supérieurs et les cadres moyens, l'inégalité salariale est de 19,71% (cadres inférieurs : 14,03%; responsables de l'exécution des travaux : 10,06%). Ce sont les postes sans fonction de cadre qui affichent les différences les plus faibles, avec 9,2%.
- De 2016 à 2017, la part des femmes est passée de 6 à 8% dans les directions d'entreprises, et de 16 à 17% dans les conseils d'administration.
- Selon l'étude « Entrée dans la vie professionnelle et discrimination salariale », réalisée dans le cadre du Programme national de recherche « Égalité entre hommes et femmes » (PNR 60), à formation et qualifications égales, les jeunes femmes perçoivent dès leur entrée dans la vie professionnelle un salaire de 7% inférieur en moyenne (280 francs de moins par mois) que les jeunes hommes dans la même situation. Et cette inégalité est particulièrement marquée dans les professions où le nombre d'hommes et de femmes est équilibré, comme le secteur commercial.

Source : Office fédéral de la statistique (OFS)

tion équilibrée des hommes et des femmes au sein des fonctions dirigeantes», et que ce constat l'avait amené à adopter en novembre 2016 un projet de révision du droit de la société anonyme qui fixe des quotas pour la représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes des sociétés cotées en bourse.

Troisième cycle de l'EPU (2017)

La question de la situation des femmes dans la vie professionnelle a occupé le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies durant le troisième cycle de l'EPU également. À cette occasion, la Suisse a accepté séance tenante douze recommandations sur l'égalité salariale et cinq sur la représentation des femmes dans les instances dirigeantes. Elle a cette fois rejeté dès la première ronde déjà les re-

commandations lui demandant de prendre des mesures extraordinaires temporaires pour combattre l'inégalité en matière salariale. Elle a en revanche accepté, après examen approfondi, quatre autres recommandations qui la priaient d'entreprendre davantage d'efforts pour garantir une représentation équilibrée des femmes dans les fonctions dirigeantes. Le Conseil fédéral a motivé cette acceptation notamment par la révision de la loi sur l'égalité et du droit des sociétés anonymes. La Suisse a en outre refusé deux autres recommandations demandant une représentation égale des femmes en politique et dans l'économie, estimant qu'elles entraient en contradiction avec les décisions prises peu de temps auparavant par les deux Chambres fédérales en matière de participation politique.

Les effets de l'EPU

Étant donné que les recommandations adressées à la Suisse dans les trois cycles de l'EPU au sujet de l'égalité entre femmes et hommes dans le monde du travail correspondent aux objectifs fixés depuis plus de 35 ans déjà dans la Constitution fédérale, le Conseil fédéral les a pour la plupart acceptées.

Les progrès se faisant attendre, le Conseil fédéral a décidé de faire assumer leurs responsabilités aux entreprises. Force lui a en effet été de constater que les mesures volontaires n'ont pas abouti aux améliorations nécessaires. Reste maintenant à voir si les mesures proposées au Parlement (analyse du système salarial et quota de femmes) peuvent être réalisées, et avec quels résultats. Bien qu'aucune sanction ne soit prévue pour les entreprises qui n'obtempéreraient pas – et bien qu'il ne soit donc pas possible, dans des cas concrets, d'imposer l'application de ces mesures – le sort que les Chambres fédérales réserveront à ce projet est très incertain. La révision de la loi sur l'égalité a été renvoyée en commission par le Conseil des États lors de la session de printemps 2018, et par conséquent remise à une date indéterminée.

Il n'est pas possible de savoir quelle a été l'influence des résultats des trois cycles de l'EPU sur les débats nationaux sur l'égalité des genres, ni même si influence il y a eu. Rien ne permet en particulier d'affirmer que les politiciennes et politiciens prennent connaissance des procédures d'examen internationales. Dans le débat en cours aux Chambres fédérales sur la loi sur l'égalité, il n'a jamais été question des recommandations faites à la Suisse.

On peut en revanche constater que les recommandations se retrouvent dans la politique étrangère de la Suisse, qui s'engage à l'échelle internationale pour

l'égalité des genres et l'autonomisation de toutes les femmes et toutes les filles, par exemple dans le cadre de l'Agenda 2030 pour un développement durable. Or, dans ces domaines également, l'égalité salariale et la participation sont des indicateurs déterminants pour mesurer les progrès réalisés, et la Suisse sera, à l'avenir aussi, jugée à cet aune-là.

LOI SUR L'ÉGALITÉ : DES EFFETS LIMITÉS

La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (ou loi sur l'égalité), entrée en vigueur en 1995, vise à permettre aux femmes de recourir à la justice pour exiger l'égalité, ou la non-discrimination, dans la vie professionnelle, et en particulier en ce qui concerne le salaire. Jusqu'à maintenant, elle n'a toutefois pas déployé les effets attendus :

- Les personnes qui saisissent la justice en raison d'une discrimination fondée sur le sexe se plaignent le plus souvent de discrimination salariale ou de licenciement discriminatoire (67 cas pour chacune de ces catégories). Dans 33 cas, la grossesse ou la maternité est la cause du licenciement discriminatoire. La majorité des plaignantes provient des professions de la santé.
- Il est très rare que la loi contribue à améliorer la situation de la plaignante à son poste de travail. Lors du dépôt de la plainte, les rapports de travail sont déjà résiliés dans 67,8 % des cas, et ce pourcentage grimpe à 84 % au moment du jugement.
- Les taux de réussite sont généralement bas. Dans 62,5 % des cas, le jugement est en majorité ou totalement défavorable à l'employée. Les plaintes pour licenciement de rétorsion ont presque toutes été rejetées (91,6 %), tandis que celles pour harcèlement sexuel l'ont été dans 82,8 % des cas et celles pour discrimination salariale dans trois quart des cas.
- Dans de nombreuses affaires, les tribunaux n'ont pas appliqué la loi sur l'égalité, ou ne l'ont pas fait correctement.

Source : Analyse de la jurisprudence cantonale relative à la loi sur l'égalité entre femmes et hommes (2004–2015), www.ebg.admin.ch/dam/ebg/fr/dokumente/publikationen/dokumentation/analyse_der_kantonalen_Rechtsprechung_nach_dem_GIG.pdf.download.pdf/Analyse%20LEg_2017_fr.pdf

INTERDICTION DE LA VIOLENCE DANS L'ÉDUCATION DES ENFANTS : LA SUISSE HÉSITE



Voilà plus de dix ans que l'interdiction des châtimens corporels fait régulièrement l'objet d'initiatives politiques et occupe les associations, les expert-e-s et la recherche. Des organes de l'ONU exhortent eux aussi la Suisse à agir contre les violences envers les enfants et à légiférer pour interdire les châtimens corporels, mais notre pays se montre réticent.

Depuis longtemps déjà, les recherches ont prouvé que les châtimens corporels ont de graves conséquences d'ordre physique et psychologique pour les enfants et mettent leur développement en péril. Or, l'interdiction de cette pratique, conjuguée à d'importantes campagnes de sensibilisation, peut modifier le comportement des parents. Aujourd'hui, la législation de pas moins de 32 pays européens, et notamment celle de l'Allemagne, de l'Autriche et du Liechtenstein, interdit expressément tout châtiment corporel. La Suisse fait ainsi partie, aux côtés de la France et de l'Italie, des derniers États européens à ne pas avoir légiféré en la matière.

L'article 19 de la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit sans équivoque que la Suisse, en sa qualité d'État partie, doit prendre toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre les châtimens corporels. Or, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU qualifie de traitement dégradant toute forme de violence physique ou psychique et se déclare favorable, dans son Observation générale n° 8, à l'interdiction claire et inconditionnelle de tous les châtimens. Ce même organe, dans son Observation générale n° 13, rappelle le rôle décisif joué par les parents pour garantir une éducation respectueuse, bienveillante et non violente, ce que les spécialistes qualifient de « parentalité positive ». Le Comité des droits de l'enfant ainsi que le Comité contre la torture ont recommandé à maintes reprises à la Suisse d'agir contre les violences envers les enfants et, en particulier, de légiférer pour interdire expressément les châtimens corporels. L'exemple de l'EPU montre que la Suisse s'oppose à cette interdiction. →

Recommandations faites et réaction de la Suisse

Premier cycle de l'EPU (2008)

Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a recommandé à la Suisse lors du premier cycle de l'EPU déjà, en mai 2008, d'envisager d'interdire expressément toutes les pratiques de châtement corporel. La Suisse a accepté cette recommandation, non sans préciser, dans son commentaire, qu'elle n'avait pas l'intention de décréter une interdiction explicite, car elle jugeait la pratique et la législation en vigueur suffisantes. Elle expliquait ainsi que la Constitution fédérale garantissait déjà concrètement l'intégrité physique des enfants et des jeunes et que la jurisprudence du Tribunal fédéral interdisait toute mesure éducative qui porterait atteinte à l'intégrité physique, psychique ou intellectuelle de l'enfant. Elle signalait aussi que son code pénal prévoyait que toutes les lésions corporelles, y compris les voies de fait répétées commises contre les enfants par leurs parents ou par d'autres titulaires de l'autorité parentale, soient poursuivies d'office.

Dans son deuxième rapport, présenté en août 2012, la Suisse a rappelé que les traitements dégradants et les mesures éducatives qui portent atteinte à l'intégrité des enfants et des jeunes étaient interdits en Suisse, ajoutant que les châtements corporels étaient explicitement proscrits par les règlements scolaires et les règles des institutions, de même que par le droit pénal. Pour cette raison, les Chambres fédérales ont décidé de ne pas donner suite à une initiative parlementaire demandant de créer une loi spécifique à cet égard.

Deuxième cycle de l'EPU (2012)

Lors du deuxième cycle de l'EPU, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies est revenu sur ce sujet et a recommandé à la Suisse :

- de redoubler d'efforts pour mener des campagnes de sensibilisation du public aux effets négatifs de la violence à l'égard des enfants, en particulier les châtements corporels, et
- d'adopter une loi interdisant expressément les châtements corporels infligés aux enfants dans la famille.

Si elle a accepté séance tenante la première recommandation, la Suisse a en revanche rejeté l'idée d'une interdiction explicite au terme du délai de réflexion imparti jusqu'à fin février 2013.

Dans le rapport qu'elle a présenté le 11 juillet 2017 à l'occasion du troisième cycle de l'EPU, la Suisse

explique à nouveau en détail pourquoi elle n'entend pas légiférer contre les châtements corporels. Elle estime ainsi qu'il est maintenant généralement admis que les châtements corporels ne sont pas des méthodes d'éducation compatibles avec le bien de l'enfant et qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire explicitement ce principe dans le code civil ou de modifier le droit pénal puisque, depuis 1990, les voies de fait répétées sur les enfants sont poursuivies d'office, au même titre que les lésions corporelles provoquées intentionnellement. Précisant que le Parlement a régulièrement refusé d'introduire une telle interdiction, la Suisse met en exergue les efforts de sensibilisation qu'elle consent pour modifier l'attitude et le comportement des parents. En l'espèce, elle mentionne le soutien dispensé par l'Office fédéral des assurances sociales en matière de prévention des actes de violence ainsi qu'en matière de conseil, de sensibilisation, d'information et de formation des parents. Elle relève aussi les diverses structures d'aide et de soutien aux enfants et aux parents dans les cantons ainsi que les cours destinés spécifiquement aux parents rencontrant des difficultés dans l'éducation de leurs enfants. →

QU'EST-CE QUE LA VIOLENCE ENVERS LES ENFANTS ?

Le monde scientifique, les médias et les ONG ne cessent de rappeler que c'est la manière dont les détenteurs de l'autorité parentale conçoivent la violence qui est problématique. La violence physique ou psychique exercée contre les enfants est en effet rarement perçue comme étant de la violence. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral parle d'une mesure socialement acceptée, qu'il ne faut pas dépasser, mais il reste à savoir où se situe ce seuil de violence physique ou psychique à ne pas franchir. Souvent, des gifles, des tapes, des empoignades rudes ou même une attitude de rejet qui donne à l'enfant le sentiment d'être négligé ne sont pas considérées comme des actes de violence. Or, il est faux de considérer que l'enfant subit seulement des violences s'il est roué de coups de poing ou de pied ou s'il est fouetté avec une ceinture.

Troisième cycle de l'EPU (2017)

Convaincu que des mesures restent nécessaires pour protéger les enfants, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a formulé deux nouvelles recommandations en novembre 2017 :

- interdire toutes les formes de châtement corporel ;
- légiférer pour interdire expressément les châtements corporels dans tous les milieux, y compris à la maison.

Si elle a accepté la première recommandation, formulée en termes généraux, la Suisse a en revanche rejeté une nouvelle fois l'inscription dans la loi d'une interdiction explicite des châtements corporels.

Les effets de l'EPU

En plus du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et du Comité des droits de l'enfant, d'autres organes internationaux ont adressé des recommandations à la Suisse afin de faire évoluer la situation dans le domaine du recours aux châtements corporels pour éduquer les enfants. Par ailleurs, quatre interventions parlementaires ont échoué depuis 2006, tout comme une pétition adressée en 2015 aux Chambres fédérales par une classe de jeunes bernois.

La position du Conseil fédéral et du Parlement est claire : l'accent est mis sur l'encouragement des compétences éducatives des parents, grâce à des mesures de sensibilisation active, ainsi que sur un système bien développé d'aide et de soutien aux enfants et aux jeunes. Le Conseil fédéral, qui a reconnu que des mesures s'imposent dans ce second domaine, a notamment proposé, dans le rapport qu'il a établi en 2012 en réponse au postulat Fehr 07.3725 (« Violence au sein de la famille. Protection des enfants et des jeunes »), d'aider les cantons à développer leurs structures d'aide à l'enfance et à la jeunesse et de favoriser l'échange d'informations et d'expériences.

En dépit des recommandations internationales et des campagnes organisées régulièrement par la société civile, il n'a pas été possible de faire interdire explicitement les châtements corporels en Suisse, ce qui serait pourtant décisif pour faire évoluer les mentalités. Dans son argumentation, le Conseil fédéral souligne que la législation suisse contient les dispositions requises pour poursuivre au pénal les auteur-e-s de châtements corporels et pour protéger le bien de l'enfant, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de la modifier. Voilà plus de dix ans que le Conseil fédéral use de ces arguments pour répondre aux recommandations des organes internationaux

comme aux motions et postulats parlementaires.

Conjugué à d'autres initiatives et acteurs, l'EPU a certes permis à la société suisse de prendre conscience de la nécessité d'amener un changement de mentalité chez les titulaires de l'autorité parentale et de consacrer des fonds à cette tâche, mais les activités proposées actuellement manquent totalement de coordination. De plus, tant des services de conseil pour parents que des spécialistes du travail social, de la médecine et du droit sont d'avis que ce changement de mentalité si nécessaire ne se produira que si l'inscription dans le code civil de l'interdiction du recours à la violence dans l'éducation des enfants vient compléter les efforts de sensibilisation menés auprès de la population. Les recommandations émises à maintes reprises par les organes de l'ONU n'ont pas fait fléchir la classe politique suisse et le Conseil fédéral, toujours opposés à cette interdiction expresse. Il faudra donc lancer de nouvelles initiatives et consentir des efforts supplémentaires, puisque, comme le montrent les études les plus récentes, la violence reste une méthode éducative très pratiquée en Suisse.

Une société civile engagée

Toutes ces années, la société civile suisse n'est pas restée les bras croisés : la Fondation suisse pour la protection de l'enfant et l'œuvre d'entraide Terre des Hommes Suisse, par exemple, ont organisé de multiples campagnes, conférences et formations, et une pétition nationale a été lancée en automne 2017 pour demander l'inscription dans la législation de l'interdiction des châtements corporels et de la violence psychique envers les enfants. Quant à l'« Appel de Berne », lancé en mai 2018 lors d'un colloque interdisciplinaire sur les châtements corporels organisé par l'Université de Genève et le CSDH, il présente une argumentation claire dans l'optique de l'inscription dans la loi de l'interdiction de cette pratique et de sa mise en œuvre.

VIOLENCES POLICIÈRES À CARACTÈRE RACISTE

Les médias suisses et les ONG rapportent régulièrement des violences policières verbales ou physiques à caractère raciste, un phénomène qui semble toucher particulièrement les personnes noires.

Si, ces dernières années, aucun membre des forces de l'ordre ou presque n'a été condamné en Suisse pour acte de violence à connotation raciste, le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale estime que nous ne pouvons en conclure pour autant à l'inexistence du phénomène. Ce faible nombre de condamnations peut en effet avoir plusieurs causes: les victimes connaissent mal leurs droits, elles craignent des représailles, l'opprobre social ou une longue et peut-être coûteuse procédure judiciaire. En outre, elles se méfient souvent de la police et des instances judiciaires, de sorte que tout porte à croire que les chiffres réels sont bien plus élevés.

En vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale, la Suisse est tenue de prévenir ou, du moins, de réduire les agressions racistes. Les moyens pour y parvenir sont avant tout la sensibilisation et la formation initiale et continue des membres des forces de l'ordre, le recrutement de représentant-e-s des minorités pour garantir une composition équilibrée des corps de police et une culture de gestion des erreurs constructive. Instaurer des voies de droit efficaces et inscrire l'interdiction de la discrimination raciale dans les lois sur la police ou les directives internes contribuent également à prévenir ces violences. Dès lors, la Suisse doit disposer de mécanismes juridiques qui protègent efficacement les victimes contre tous les actes de discrimination raciale, afin de poursuivre leurs auteur-e-s et de les traduire en justice.

Recommandations faites et réaction de la Suisse

Premier cycle de l'EPU (2008)

Durant le premier cycle de l'EPU, la Suisse a été invitée à prendre les dispositions nécessaires pour prévenir les violences à caractère raciste commises par les forces de l'ordre contre les personnes étrangères, les personnes migrantes et les requérant-e-s d'asile, et à veiller à ce que leurs auteur-e-s soient traduits en justice. La Suisse a accepté ces recommandations.

Dans son rapport intermédiaire datant de mai 2011, la Suisse a présenté la mise en œuvre de ces recommandations, signalant que la lutte contre le racisme est une tâche prioritaire de la Confédération et des cantons et ajoutant que les aspirants policiers doivent réussir un examen sur l'éthique et les droits humains pour obtenir leur diplôme. Par ailleurs, divers corps et écoles de police organisent des formations dans le domaine de la discrimination et du racisme. De plus, le rapport d'août 2012 rédigé en vue du deuxième cycle de l'EPU précise que l'Institut suisse de police propose lui aussi aux cadres et aux spécialistes des corps de police des cours sur la diversité et les compétences interculturelles.

Deuxième cycle de l'EPU (2012)

Durant le deuxième cycle de l'EPU, la Suisse a adopté les recommandations suivantes :

- continuer à prendre les mesures nécessaires pour prévenir les actes de violence à caractère raciste et traduire en justice les auteur-e-s de tels actes ;
- poursuivre et encourager les formations dans les domaines de la lutte contre la discrimination et la promotion des droits humains ainsi que les formations relatives à la norme pénale contre le racisme ;
- enquêter sur les cas d'usage excessif de la force lors de l'arrestation, de la détention et de l'interrogatoire de suspect-e-s.

Dans le rapport qu'elle a présenté pour le troisième cycle de l'EPU, daté du 28 juin 2017 (il n'y a pas eu de rapport intermédiaire sur la mise en œuvre des recommandations acceptées lors du deuxième cycle de l'EPU), la Suisse signale que la formation des agents de police comprend des modules sur les droits humains et la discrimination raciale et que des

mécanismes ont été mis en place pour recevoir les plaintes pour agressions racistes commises par des fonctionnaires de police. Elle indique également que les citoyennes et citoyens suisses issus de la migration peuvent intégrer les corps de police, ce qui favorise l'acceptation de la police par l'ensemble de la population et réduit le potentiel de conflits, et que tant la diversité de la population que la protection contre la discrimination font partie intégrante de la formation initiale et continue des forces de police. Le rapport de la Suisse rappelle par ailleurs que le code de procédure pénale suisse ne permet l'usage de la force qu'en dernier recours, pour exécuter des mesures de contrainte, et que le code pénal réprime l'usage excessif de la force, prévoyant même, dans de tels cas, la possibilité d'adresser une plainte directement au Ministère public, sans passer par la police. →

LA VIOLENCE À CARACTÈRE RACISTE EST DIFFICILE À PROUVER

En cas d'accusations visant des membres de la police pour violences à caractère raciste, une enquête doit être menée d'office. Il est toutefois très difficile de prouver de tels délits. Souvent, il n'existe aucun témoin et la parole de la supposée victime est confrontée à celle du représentant de la police. De plus, le Tribunal fédéral interprète de manière très stricte la norme pénale contre la discrimination raciale. Il exige que les actes de violence commis soient clairement percevables comme actes racistes par un destinataire moyen impartial. La norme pénale ne couvre pas tous les propos malveillants. Le Tribunal fédéral a ainsi acquitté un policier accusé de discrimination raciale, qui, lors d'une arrestation, avait qualifié un Nord-Africain de « cochon d'étranger » et de « sale requérant d'asile ». Selon le Tribunal fédéral, si ces propos grossiers constituent une atteinte à l'honneur, ils ne constituent pas pour une autant une atteinte raciste à la dignité humaine, puisqu'ils ne font pas référence à une race, une ethnie ou une religion. Le Tribunal fédéral considère particulièrement déplacé et inacceptable le fait que le policier ait tenu ces propos dans le cadre d'une arrestation. Cela ne joue toutefois un rôle que pour l'appréciation de la culpabilité dans le cadre de l'infraction d'injure.

(Source : arrêt du Tribunal fédéral 6B_715/2012 du 6 février 2014)

Troisième cycle de l'EPU (2017)

Lors du troisième cycle de l'EPU, la Suisse a accepté quatre recommandations qui lui demandaient d'ouvrir des enquêtes indépendantes sur les cas d'usage excessif de la force ou de traitements cruels par des fonctionnaires de police et d'en condamner les auteur-e-s. Il s'agit notamment du recours à la force lors de l'expulsion de requérant-e-s d'asile déboutés, lors d'arrestations, lors de détentions et lors de l'interrogation de suspect-e-s.

Les effets de l'EPU

Les recommandations adressées à la Suisse portent régulièrement sur les violences policières à caractère raciste, et divers organes chargés de surveiller l'application des conventions internationales soulèvent aussi ce sujet. Dans ce contexte, il est réjouissant que les droits humains et la discrimination raciale aient fait leur entrée dans la formation initiale et continue des fonctionnaires de police et que des efforts aient été accomplis pour accroître la diversité culturelle des forces de l'ordre, même si de grandes différences subsistent en l'espèce dans les cantons et les communes, fédéralisme oblige.

Le manque de données empiriques probantes rend difficile la lutte contre les violences policières: ni le système de documentation sur le racisme DoSyRa, ni la base de données de la Commission fédérale contre le racisme (CFR), ni la Statistique policière de la criminalité ne recensent en effet systématiquement et intégralement les actes de violence policière à caractère raciste. Dès lors, les cas signalés ne sont probablement que la pointe de l'iceberg. Sans statistiques complètes, il est impossible de procéder à une analyse rigoureuse de la situation et de l'efficacité des efforts consentis jusqu'à présent, notamment dans la formation initiale et continue des forces de l'ordre, pour lutter contre ce phénomène. S'agissant de l'application du droit, la Suisse devrait se doter systématiquement de mécanismes de plainte indépendants, tant sur le plan de l'organisation que dans les faits, des fonctionnaires incriminés. Des services de médiation peuvent en effet jouer un rôle important pour les victimes d'agressions policières: gratuits et indépendants de la police, ils les conseillent, proposent leur médiation et disposent d'un droit de consultation étendu des dossiers des forces de l'ordre. Or, il n'existe à l'échelle cantonale et communale que douze services de médiation parlementaires.

De surcroît, exception faite des déclarations officielles de la Suisse dont il est question ci-dessus, nous ne disposons d'aucune information sur la façon dont la Confédération entend mettre les recommandations en œuvre, ni sur le but qu'elle poursuit ce faisant. Nous ignorons également quelles mesures concrètes elle a prises ou appliquées à cette fin. Si la police relève en Suisse de la compétence des cantons, la Confédération pourrait tout au moins assurer une coordination afin d'œuvrer par exemple à l'adoption de bonnes pratiques dans toutes les polices cantonales. L'un dans l'autre, le manque d'information et de transparence est considérable, ce qui empêche toute analyse de l'influence concrète de l'EPU sur la diminution des violences policières à caractère raciste. Pour autant qu'on le sache, la Confédération n'a adopté aucune mesure pour mettre en œuvre les recommandations dont il est question ici.

QUELLE EST L'UTILITÉ DE L'EPU ?

L'EPU fait-il avancer les droits humains en Suisse ? C'est pour tenter de répondre à cette question que le CSDH a préparé la présente brochure. S'il est difficile de mesurer les effets de l'EPU ou de lui attribuer avec certitude l'un ou l'autre progrès, il est néanmoins possible de tirer un bilan provisoire des trois cycles durant lesquels le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a examiné la Suisse.

Seule procédure qui permet d'examiner et d'aborder tous les engagements internationaux de la Suisse en matière de droits humains, l'EPU fournit, à intervalles réguliers, un tour d'horizon complet des enjeux et des problèmes en Suisse, un effet positif qu'il convient d'apprécier à sa juste valeur. L'EPU a aussi montré qu'il fallait absolument associer les cantons à la démarche, ce qui a abouti non seulement à une meilleure coordination entre la Confédération et les cantons, mais aussi à davantage de cohérence dans la politique des droits humains, tant en Suisse qu'à l'étranger. De surcroît, l'EPU est rapidement devenu un espace important dans lequel la société civile suisse a pu défendre ses causes.

Faible capacité de pression politique

En contrepoint à ces effets bienvenus de l'EPU, les personnes qui attendaient que la dimension internationale de cette procédure et les recommandations des autres États permettent de mieux défendre leur cause ou de mettre plus rapidement un terme à des situations insatisfaisantes ont dû déchanter. Comme le montrent les exemples figurant dans la brochure, les pressions qui se dégagent de l'EPU sont vaines lorsque l'administration refuse de prendre des mesures ou lorsque la majorité politique s'y oppose. La pratique de la Suisse – qui consiste à n'accepter que les recommandations qu'elle considère comme déjà appliquées ou qui portent sur des domaines dans lesquels des améliorations sont déjà prévues – limite l'incidence et l'utilité de l'EPU. S'il peut bel et bien jouer le rôle de catalyseur d'une évolution déjà en cours, l'EPU n'a en revanche encore jamais fait

avancer de nouveaux sujets dans le domaine. De surcroît, cette procédure prête le flanc à la critique. D'une part, certains milieux déplorent le nombre excessif de recommandations, d'autre part, les recommandations adressées à la Suisse par des États coupables de graves atteintes aux droits humains relancent sans cesse le débat sur la crédibilité de l'EPU.

Le mécanisme de suivi, une occasion de renforcer les effets de l'EPU

Jusqu'ici, le suivi de l'EPU, démarche qui consiste à concrétiser et à mettre en œuvre les recommandations qui en sont issues, n'a guère retenu l'attention en Suisse. Or, si l'on veut aborder cette démarche avec sérieux, il serait important, eu égard au grand nombre de recommandations et à la diversité des sujets qu'elles concernent, de les interpréter pour distinguer celles dont la motivation est purement politique de celles qui mettent au jour des problèmes à résoudre impérativement. En outre, il faut regrouper les recommandations et les classer par ordre de priorité. Il conviendrait par ailleurs aussi d'examiner les recommandations rejetées pour voir si elles l'ont été de bon droit ou si elles n'avaient pas tout de même soulevé des problèmes qui appellent des solutions. À l'heure actuelle, aucun organisme n'est chargé de cette tâche, qui pourrait être dévolue à une Institution nationale des droits humains. En sa qualité de médiatrice, cette institution pourrait évaluer les recommandations en toute indépendance, en fonction de leur contexte, ce qui conférerait davantage d'utilité au suivi et mettrait la pression nécessaire pour que des causes légitimes issues de l'EPU puissent s'imposer.

Centre suisse de compétence
pour les droits humains (CSDH)
Schanzeneckstrasse 1
Case postale
3001 Berne

Tél. +41 (0)31 631 86 51
skmr@skmr.unibe.ch
www.csdh.ch