



# **Droits humains et politique extérieure de la Suisse – Où est la cohérence ?**

Un document de discussion du groupe de travail Politique extérieure de  
la Plateforme droits humains des ONG

<b>RÉSUMÉ</b>	<b>3</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>5</b>
<b>SINTESI</b>	<b>7</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>9</b>
<b>LISTE DES ABBRÉVIATIONS</b>	<b>11</b>
<b>1 INTRODUCTION</b>	<b>12</b>
1.1 Contexte	12
1.2 Buts	12
1.3 Contexte	13
1.4 Thème central du document	14
Box En quoi consiste « une politique extérieure en accord avec les droits humains » ?	15
<b>2 CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE</b>	<b>16</b>
2.1 Droit international et Constitution fédérale : les obligations de la Suisse en matière de droits humains	16
2.2 Reconnaissance des trois dimensions de la cohérence en matière de droits humains de la politique extérieure par le Conseil fédéral	16
2.3 L'Agenda 2030 de l'ONU comme cadre de référence	17
2.4 Conclusion provisoire	18
<b>3 POLITIQUE AU JOUR LE JOUR : LA CONCORDANCE PLUTÔT QUE LA COHÉRENCE ?</b>	<b>19</b>
3.1 Processus de consultation et groupes de travail	19
3.2 Manque de ressources, manque de transparence, manque de vision globale	20
3.3 25 ans de discussion, c'est assez!	21
3.4 Conclusion intermédiaire	22
<b>4 INCOHÉRENCES DANS LA PRATIQUE: EXEMPLES DU TERRAIN</b>	<b>23</b>
4.1 L'unité crimes de guerre suisse: des paroles mais peu d'actes	23
4.2 La place financière suisse et les droits humains: une stratégie de l'argent propre avec beaucoup de zones d'ombres	24
4.3 Égarés en chemin: les droits humains et l'accord de libre-échange avec la Chine	25
4.4 Contrôle des exportations d'armes: quand le doute profite à l'économie	26
4.5 De scandale en scandale: un silence risqué autour du commerce de l'or	27
4.6 En Colombie, la mise en œuvre de la Stratégie entreprises et droit humain se fait attendre	28
4.7 L'exemple du Honduras: La paix? Les droits humains? Ou seulement les affaires?	29
4.8 Responsabilité sociétale des entreprises: un consensus international qui génère des manœuvres d'évitement au niveau national	30
4.9 Marchés publics: Du bon marché à n'importe quel prix?	32
4.10 Politique d'égalité et droits des femmes: la bonne volonté ne peut rien contre le manque de cohérence	33
4.11 Les partenariats migratoires ne doivent pas devenir des instruments de la politique d'asile	35
4.12 Droits de l'homme dans la politique climatique: une soudaine timidité	36
4.13 Des institutions qui défendent efficacement les droits humains: mais de préférence loin de chez nous?	37
<b>5 BILAN</b>	<b>38</b>
<b>6 CINQ REVENDICATIONS POUR UNE POLITIQUE EN ACCORD AVEC LES DROITS HUMAINS</b>	<b>39</b>
6.1 Une stratégie globale du Conseil fédéral en matière de droits humains pour la politique extérieure	39
6.2 Création d'un organe transversal efficace au sein l'administration fédérale	39
6.3 Instaurer un examen systématique de l'impact sur les droits humains	40
6.4 Communiquer de manière plus transparente avec le Parlement dès 2019	41
6.5 Créer une Institution nationale des droits humains avec une mission de monitoring	42
<b>7 CONCLUSION</b>	<b>43</b>

**IMPRESSUM** Droits humains et politique extérieure de la Suisse – Où est la cohérence? – Un document de discussion du groupe de travail Politique extérieure de la Plateforme droits humains des ONG – juin 2017 | **ÉDITEUR** Groupe de travail Politique extérieure de la Plateforme droits humains des ONG | **AUTEURS** Thomas Braunschweig (Public Eye), Matthias Hui (humanrights.ch) | **CONTRIBUTEURS** Membres du groupe de travail Politique extérieure: Natascha Cerny (swisspeace), Beat Gerber (Amnesty International, Section Suisse), Regula Kolar (ONG post Beijing Suisse), Yves Lador (Earthjustice/cifedhop), Annemarie Sancar (WIDE Switzerland), Christoph Wiedmer (Société pour les peuples menacés), ainsi que Christelle Genoud (foraus) | **TRADUCTION** Bénédicte Savary, Lausanne | **RELECTURE** Isabelle Michaud (humanrights.ch) | **GRAPHISME** Karin Hutter, Zurich | **IMPRESSION** Kopierwerk, Zurich | **ILLUSTRATION DE COUVERTURE** L'artiste palestino-syrien Hani Abbas est lauréat du prix «Cartooning for Peace» de l'ONU, qu'il a reçu des mains de Kofi Annan en 2014. Abbas est né en 1977 dans le camp de réfugiés palestiniens de Yarmouk à Damas, en Syrie. En 2012, il a dû fuir la Syrie à cause de ses dessins humoristiques sur les déserteurs de l'armée syrienne. Il a reçu l'asile politique en Suisse et vit aujourd'hui à Genève.

## Résumé

# Droits humains et politique extérieure de la Suisse – Où est la cohérence ?

Les droits humains sont de plus en plus menacés, que ce soit par des conflits armés, par la lutte contre le terrorisme, par les politiques mises en place pour empêcher les migrations, par le nombre croissant de régimes autoritaires et par une mondialisation effrénée dont on ne compte plus les perdant·e·s. Pour un petit pays comme la Suisse, il est pourtant essentiel que la communauté des États respecte le droit international. En tant que pays dépositaire des Conventions de Genève et siège de plusieurs organes des Nations Unies, la Suisse a une responsabilité particulière envers les droits humains. Pour pouvoir en être un représentant crédible, elle doit mener une politique extérieure en accord avec les droits humains, autrement dit une politique extérieure cohérente. Les défis qui en découlent sont à l'origine du présent document.

### QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE COHÉRENTE EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS ?

Mener une politique extérieure cohérente en matière de droits humains signifie que tous les domaines politiques et les unités administratives assument activement leur part de responsabilité dans le respect et la promotion des droits humains universels. Une telle politique se définit selon trois dimensions :

- **Dimension verticale** : toute action entreprise dans le domaine de la politique extérieure doit être évaluée à l'aune des droits humains afin de s'assurer qu'elle les respecte et qu'elle renforce le système de protection des libertés individuelles.
- **Dimension horizontale** : aucune politique extérieure sectorielle (économie, commerce, sécurité, maintien de la paix, coopéra-

tion au développement, migration, genre, environnement, santé, etc.) ne doit appliquer de mesures qui contredisent les principes et les buts de la politique extérieure de la Suisse en matière de droits humains.

- **Dimension transversale** : les contradictions entre la politique extérieure et certains domaines de la politique intérieure doivent être systématiquement traitées au niveau politique.

### DES CONDITIONS CADRES CLAIRES MAIS UNE MISE EN ŒUVRE QUI LAISSE À DÉSIRER

Dans un premier temps, le présent document analyse les conditions cadres juridiques et politiques d'une politique extérieure cohérente en matière de droits humains. En font partie la

Constitution fédérale, les engagements contraignants de la Suisse envers le droit international, les traités internationaux tels que l'Agenda 2030 de l'ONU, et enfin, la stratégie politique et les déclarations publiques du Conseil fédéral.

Le document se penche ensuite sur leur mise en œuvre. Cela fait 25 ans que l'organe de surveillance du Parlement, les expert·e·s internes et externes à l'administration et le Conseil fédéral dans ses documents stratégiques réclament une politique extérieure plus cohérente. En posant explicitement la question de la cohérence entre les départements de l'administration fédérale, le présent document éclaire d'un jour critique les mécanismes et les instruments existants. Il constate que les politiques se cachent derrière le système de concordance, dont l'objectif est de créer des consensus sans que ceux-ci ne tiennent forcément compte des droits humains. Aujourd'hui comme hier, il manque une stratégie globale et des ressources suffisantes, pourtant indispensables à la mise en œuvre de processus qui contraindraient à mener une politique extérieure plus cohérente en matière de droits humains. Mais ce n'est pas tout : dans plusieurs domaines, l'écart tend à s'élargir encore plus entre les objectifs déclarés et une politique concrète au service d'intérêts particuliers.

Ce diagnostic est documenté à l'aide de treize exemples de cas reflétant le travail quotidien des organisations de la société civile en faveur des droits humains. Ces exemples mettent en évidence les incohérences de la politique extérieure suisse vis-à-vis des droits humains dans les domaines de la migration, de l'égalité, de l'environnement, des finances ou de l'armement. De nombreux cas relevant de la politique économique extérieure témoignent de tensions particulièrement fortes entre les intérêts économiques et les droits humains.

## CONSTATS ET REVENDICATIONS

En conclusion, le document dresse les constats suivants :

- **Premièrement**, afin de pouvoir prendre en compte à la fois la dimension verticale (normative), la dimension horizontale (transdisciplinaire) et la dimension transversale (articulation des politiques intérieure et extérieure), il est nécessaire de concevoir la cohérence en matière de droits humains dans la politique extérieure comme un concept global.
- **Deuxièmement**, il faut noter qu'au sein du gouvernement et de l'administration, une conscience accrue du rôle central de la cohérence en politique se fait jour. Il en résulte une meilleure compréhension des différentes dimensions de la cohérence et du fait qu'il est indispensable d'avoir également une cohérence en matière de droits humains.
- **Troisièmement**, on constate que les choses n'avancent pas : la question de la cohérence de la politique extérieure suisse en matière de droits humains est sur le tapis depuis de nombreuses années et elle se pose de manière toujours plus pressante dans le débat public. Mais au-delà de la rhétorique, on ne constate guère de progrès sur le fond, à savoir des améliorations réelles au niveau des institutions et des politiques.
- **Quatrièmement**, si les progrès se font attendre, c'est parce qu'il n'existe toujours pas de procédures formalisées et d'instru-

ments efficaces permettant la mise en œuvre et le suivi d'une politique extérieure cohérente en matière de droits humains.

- **Cinquièmement**, les mécanismes de coordination et de consultation actuellement appliqués au sein de l'administration fédérale s'avèrent particulièrement opaques, de même que les processus de décision du Conseil fédéral. Ici aussi, les ressources sont très insuffisantes.

Le document se clôt sur cinq revendications pour une politique extérieure suisse plus cohérente en matière de droits humains

1. Au niveau stratégique, il est nécessaire d'établir pour la politique extérieure **une stratégie globale nationale en matière de droits humains**, sous la responsabilité de l'ensemble du Conseil fédéral.
2. Afin d'améliorer la cohérence horizontale de la politique en matière de droits humains, **un organe transversal efficace** doit être créé au sein de l'administration. Cette instance de coordination interdépartementale pour les droits humains doit être chargée d'identifier des conflits d'objectif et de fournir des bases de décision pour leur résolution.
3. Afin d'améliorer la cohérence verticale de la politique en matière de droits humains, **la compatibilité avec les traités des droits humains doit être systématiquement vérifiée**.
4. Dans une optique d'auto-évaluation, le Conseil fédéral doit **plus fréquemment rendre rapport de ses activités au Parlement**, afin de favoriser la transparence, le dialogue politique et la planification stratégique.
5. Enfin, la **future institution nationale des droits humains** doit assumer des tâches de monitoring, dans un esprit d'évaluation externe. Elle pourra jouer un rôle crucial dans l'élaboration et à la mise en œuvre des réformes nécessaires et contribuer – avec le concours d'autres acteurs – à ce que les efforts pour une politique extérieure suisse plus cohérente en matière de droits humains ne se limitent pas à des déclarations d'intention.

# Zusammenfassung

## Wo bleibt die Kohärenz? Menschenrechte und Schweizer Aussenpolitik

Fundamentale Menschenrechte geraten zunehmend unter Druck: in bewaffneten Konflikten, im Kampf gegen den Terrorismus, bei der Abwehr von Migration, in der wachsenden Zahl autoritärer Staaten und durch eine entfesselte Globalisierung mit vielen Verlierer\_innen. Gerade für einen Kleinstaat wie die Schweiz ist es jedoch von grosser Bedeutung, dass sich die Staatengemeinschaft an internationales Recht hält. Zudem hat die Schweiz als Depositarstaat der Genfer Konventionen und als Sitz zahlreicher UNO-Menschenrechtsorgane eine besondere menschenrechtliche Verantwortung. Um als glaubwürdige Vertreterin der Menschenrechte auftreten zu können, muss ihre Aussenpolitik menschenrechtlich kohärent sein. Die damit verbundenen Herausforderungen sind Ausgangspunkt dieses Diskussionspapiers.

### WAS IST EINE MENSCHENRECHTLICH KOHÄRENTE AUSSENPOLITIK?

Menschenrechtliche Kohärenz in der Aussenpolitik meint, dass alle Politikbereiche und Verwaltungseinheiten ihre Mitverantwortung für die Achtung und Förderung der universellen Menschenrechte aktiv wahrnehmen. Eine menschenrechtlich kohärente Aussenpolitik weist drei Dimensionen auf:

- **Vertikale Dimension:** Jedes aussenpolitische Handeln ist daran zu messen, ob es die Menschenrechte respektiert und den Menschenrechtsschutz stärkt.
- **Horizontale Dimension:** Keine sektorielle Aussenpolitik (Aussenwirtschaft, Handel, Sicherheit, Frieden, Entwicklung, Migration, Gender, Umwelt, Gesundheit usw.) darf Massnahmen

ergreifen, welche im Widerspruch zu den Schwerpunkten und Zielsetzungen der schweizerischen Menschenrechtsaussenpolitik stehen.

- **Transversale Dimension:** Widersprüche zwischen der Aussenpolitik und Bereichen der Innenpolitik müssen von der Politik systematisch bearbeitet werden.

### KLARE RAHMENBEDINGUNGEN, SCHWACHE UMSETZUNG

Das Diskussionspapier analysiert in einem ersten Schritt die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für eine menschenrechtlich kohärente Aussenpolitik. Dazu zählen die Bundesverfassung, die bindenden völkerrechtlichen Verpflich-

tungen der Schweiz, internationale Vereinbarungen wie die UNO-Agenda 2030 sowie politische Strategien und Verlautbarungen des Bundesrates.

In einem zweiten Schritt wird die Umsetzung im politischen Alltag diskutiert. Seit 25 Jahren verlangen parlamentarische Aufsichtsorgane, Fachpersonen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung und der Bundesrat in seinen strategischen Dokumenten eine verbesserte Politikkohärenz. Mit einem Fokus auf Kohärenzfragen zwischen den Departementen der Bundesverwaltung beleuchtet das Diskussionspapier bestehende Mechanismen und Instrumente kritisch. Es wird konstatiert, dass sich die Politik hinter dem Konkordanzsystem versteckt, das auf Konsens ausgerichtet ist, der nicht zwingend auf einen menschenrechtlichen Massstab ausgelegt ist. Nach wie vor fehlen eine Gesamtstrategie und ausreichende Ressourcen als Voraussetzung für verbindliche Verfahren zu einer menschenrechtlich kohärenteren Aussenpolitik. Mehr noch: In verschiedenen Politikbereichen wächst gar die Kluft zwischen deklarierten Zielen und handfester Interessenpolitik.

Dieser Befund wird in einem nächsten Schritt mit dreizehn Fallbeispielen aus der täglichen Menschenrechtsarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen unterlegt. Die Beispiele illustrieren menschenrechtliche Inkohärenzen in der schweizerischen Aussenpolitik in so unterschiedlichen Bereichen wie der Migrations-, Gleichstellungs-, Umwelt-, Finanz- oder Rüstungspolitik. Dabei weisen die zahlreichen Fälle aus dem Bereich Aussenwirtschaftspolitik auf das besonders ausgeprägte Spannungsfeld zwischen Wirtschaftsinteressen und Menschenrechten hin.

## ERKENNTNISSE UND FORDERUNGEN

Als Fazit hält das Diskussionspapier folgende Erkenntnisse fest:

- **Erstens** ist menschenrechtliche Kohärenz in der Aussenpolitik als ein umfassendes Konzept zu verstehen, um gleichzeitig die vertikale (normative), horizontale (bereichsübergreifende) und transversale Kohärenzdimension (Verknüpfung von Innen- und Aussenpolitik) ins Blickfeld zu rücken.
- **Zweitens** ist bei Regierung und Verwaltung ein gestiegenes Bewusstsein für die Bedeutung von Politikkohärenz zu beobachten. Dies umfasst auch ein verbessertes Verständnis der unterschiedlichen Dimensionen von Kohärenz und ein grösseres Bewusstsein für die Notwendigkeit menschenrechtlicher Kohärenz.
- **Drittens** wird aber ein Treten an Ort konstatiert: Die Diskussionen um eine menschenrechtlich kohärente Aussenpolitik in der Schweiz werden seit vielen Jahren geführt und haben in jüngster Zeit auch in der Öffentlichkeit an Intensität zugenommen. Über die rhetorische Ebene hinaus sind aber kaum inhaltliche Fortschritte, d. h. konkrete Verbesserungen auf institutioneller und politischer Ebene, zu verzeichnen.
- **Viertens** hängen die ausbleibenden Fortschritte damit zusammen, dass sowohl formalisierte Prozesse wie auch effektive Instrumente zur Umsetzung und Überprüfung men-

schenrechtlicher Kohärenz in der Aussenpolitik weitgehend fehlen.

- **Fünftens** zeichnen sich die bestehenden verwaltungsinternen Koordinations- und Konsultationsmechanismen wie auch die bundesrätlichen Entscheidungsprozesse durch einen hohen Grad an Intransparenz aus. Ebenso fehlen die notwendigen Ressourcen weitgehend.

Im Bemühen, zu einer verbesserten menschenrechtlichen Kohärenz in der Aussenpolitik der Schweiz beizutragen, stellt das Diskussionspapier abschliessend fünf Forderungen auf:

1. Auf strategischer Ebene braucht es in der Aussenpolitik eine **übergreifende nationale Menschenrechtsstrategie**, die vom Gesamtbundesrat verantwortet wird.
2. Um die horizontale Kohärenz der Menschenrechtspolitik zu verbessern, muss ein **wirksames Querschnittsorgan in der Verwaltung** geschaffen werden. Eine solche interdepartementale Koordinationsstelle für Menschenrechte muss insbesondere Zielkonflikte eruieren und Entscheidungsgrundlagen zur deren Bearbeitung bereitstellen.
3. Um die vertikale Kohärenz der Menschenrechtspolitik zu verbessern, braucht es **systematische Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen**.
4. Im Sinne einer Selbstevaluation muss der Bundesrat die **Berichterstattung an das Parlament ausbauen**. Diese sollte verstärkt der Transparenz, dem politischen Dialog und der strategischen Planung dienen.
5. Schliesslich muss im Sinne einer externen Evaluation die künftige **Nationale Menschenrechtsinstitution** Monitoringaufgaben übernehmen. Sie kann einen wichtigen Beitrag zur Erarbeitung und Umsetzung der notwendigen Neuerungen leisten und damit – gemeinsam mit weiteren Akteur\_innen – dazu beitragen, dass das Bemühen um menschenrechtliche Kohärenz in der Aussenpolitik der Schweiz über reine Absichtserklärungen hinausgeht.

## Sintesi

# Dov'è la coerenza? Diritti dell'uomo e politica estera svizzera

Cresce la pressione sui diritti fondamentali dell'uomo: i conflitti armati, la lotta al terrorismo, il contrasto della migrazione, il crescente numero di Stati autoritari e la globalizzazione sfrenata creano molti perdenti. In questo contesto, tuttavia, per uno Stato piccolo come la Svizzera è particolarmente importante che la comunità degli Stati rispetti il diritto internazionale. Inoltre la Svizzera, essendo depositaria delle Convenzioni di Ginevra e sede di numerosi organismi per i diritti umani delle Nazioni Unite, riveste una particolare responsabilità nel campo dei diritti umani. Al fine di tutelare la sua immagine di rappresentante dei diritti umani, la politica estera svizzera deve essere coerente dal punto di vista dei diritti umani. Le sfide legate alla coerenza costituiscono il punto di partenza del presente documento di riflessione.

### COME DEVE ESSERE UNA POLITICA ESTERA COERENTE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI?

Affinché la politica estera sia coerente in materia di diritti umani tutti i settori politici e tutte le unità amministrative devono essere corresponsabili per il rispetto e la promozione dei diritti universali dell'uomo. La coerenza della politica estera in materia di diritti umani è articolata in tre dimensioni:

- **Dimensione verticale:** ogni azione di politica estera deve essere valutata in base alla misura in cui rispetta i diritti dell'uomo e favorisce la protezione dei diritti umani.
- **Dimensione orizzontale:** nessun settore della politica estera (economia esterna, commercio, sicurezza, pace, sviluppo, migrazione, genere, ambiente, salute, ecc.) può adottare provve-

dimenti che siano in contrasto con le priorità e gli obiettivi della politica estera svizzera dei diritti dell'uomo.

- **Dimensione trasversale:** la politica deve risolvere sistematicamente le contraddizioni tra la politica estera e i settori della politica interna.

### CONDIZIONI QUADRO CHIARE, ATTUAZIONE LACUNOSA

Dapprima il documento di riflessione analizza le condizioni quadro giuridiche e politiche esistenti a favore di una politica estera coerente in materia di diritti umani. Le condizioni quadro includono la Costituzione federale, gli obblighi di diritto internazionale assunti dalla Svizzera, gli accordi internazionali non-

ché l'Agenda 2030 dell'ONU come pure le strategie politiche e le dichiarazioni del Consiglio federale.

In seguito il documento riflette sull'attuazione concreta nella vita politica quotidiana. Da 25 anni gli organi parlamentari di vigilanza, numerosi specialisti dentro e fuori l'amministrazione federale e il Consiglio federale stesso nei suoi documenti strategici chiedono una maggiore coerenza politica. Il documento di riflessione si è focalizzato sulle questioni relative alla coerenza tra i diversi dipartimenti dell'amministrazione federale e in questo contesto ha analizzato con occhio critico i meccanismi e gli strumenti esistenti. Dall'analisi è emerso che la politica si nasconde dietro il sistema della concordanza, che è orientato al consenso e in quest'ottica trascura i diritti umani. Inoltre manca ancora una strategia globale e non vi sono le risorse sufficienti. Questi due elementi sono la premessa per creare procedure vincolanti che garantiscano una maggiore coerenza della politica estera in materia di diritti umani. E ancora: in molti settori politici cresce addirittura il divario tra gli obiettivi dichiarati e gli interessi politici concreti.

Successivamente il documento presenta tredici esempi concreti, tratti dall'attività quotidiana a favore dei diritti umani di diverse organizzazioni della società civile, che convalidano i risultati dell'analisi. Gli esempi illustrano le incoerenze relative alla questione dei diritti umani nei diversi settori della politica estera svizzera, come ad es. in materia di migrazione, pari opportunità, ambiente, finanze o armamento. I numerosi casi del settore della politica economica esterna indicano la presenza di un forte conflitto tra gli interessi economici e i diritti umani.

## CONCLUSIONI E RICHIESTE

Il documento di riflessione è giunto alle seguenti conclusioni:

- **Primo**, la coerenza in materia di diritti umani nella politica estera deve essere intesa come un concetto globale che deve tenere conto delle dimensioni di coerenza verticale (normativa), orizzontale (intersectoriale) e trasversale (coerenza tra politica interna e politica estera).
- **Secondo**, nel governo e nell'amministrazione è stata osservata una maggiore consapevolezza in merito all'importanza della coerenza politica. Questa consapevolezza include anche una migliore comprensione delle diverse dimensioni della coerenza e una maggiore consapevolezza del bisogno di più coerenza in materia di diritti dell'uomo.
- **Terzo**, è stato tuttavia riscontrato che la politica è ancora ferma sul posto: da anni si discute della coerenza della politica estera in materia di diritti umani in Svizzera e in tempi più recenti la discussione si è estesa e intensificata anche nell'opinione pubblica. Ciò nonostante, al di là della retorica, sono stati fatti ben pochi progressi, vale a dire che non vi sono stati miglioramenti concreti a livello istituzionale e politico.
- **Quarto**, l'assenza di progressi è imputabile al fatto che mancano sia le procedure formalizzate sia gli strumenti effettivi per implementare una politica estera coerente in materia di diritti umani e per valutarne la coerenza.

- **Quinto**, i meccanismi di coordinamento e consultazione esistenti in seno all'amministrazione come pure i processi decisionali del Consiglio federale sono caratterizzati da una forte mancanza di trasparenza. In questo contesto mancano anche le risorse necessarie.

In conclusione il documento presenta cinque richieste, tese a promuovere una maggiore coerenza della politica estera in materia di diritti dell'uomo:

1. A livello strategico, nell'ambito della politica estera serve una **strategia dei diritti dell'uomo nazionale e trasversale**, che venga adottata dal Consiglio federale in corpore.
2. Al fine di migliorare la coerenza orizzontale della politica dei diritti dell'uomo è necessaria la creazione di un **organo trasversale efficace in seno all'amministrazione**. Il compito di questo organo di coordinamento interdipartimentale per i diritti umani sarà in particolare individuare la presenza di conflitti di obiettivi e fornire le basi decisionali per risolvere i conflitti.
3. Al fine di migliorare la coerenza verticale della politica dei diritti dell'uomo occorre introdurre **valutazioni sistematiche dell'impatto sui diritti umani**.
4. Nell'ottica di un'autovalutazione il Consiglio federale deve **intensificare la presentazione di rapporti al Parlamento**. I rapporti devono favorire la trasparenza, il dialogo politico e la pianificazione strategica.
5. Infine, nell'ottica di una valutazione esterna, il futuro **Istituto nazionale per i diritti umani** dovrà svolgere attività di monitoraggio. Questo organismo può apportare un contributo importante allo sviluppo e all'attuazione delle misure necessarie e di conseguenza può contribuire, in collaborazione con gli altri attori, a fare in modo che l'impegno per una maggiore coerenza della politica estera svizzera in materia di diritti umani vada oltre una semplice dichiarazione d'intenti.

## Summary

# Where is the coherence? Human Rights and Swiss Foreign Policy

Due to armed conflicts, the fight against terror, the safeguarding against migration, the growing number of authoritarian states, and unchecked globalisation with many losers, fundamental human rights are under increased pressure. For a small country such as Switzerland, it is essential that the international community respects international law. As the Depositary State of the Geneva Conventions and as the seat of numerous UN human rights bodies, Switzerland also has a particular responsibility with regards to human rights. In order to maintain its integrity and credibility as a defender of human rights, Switzerland must pursue a foreign policy that is coherent from a human rights perspective. The challenges associated with this are discussed in this paper.

### WHAT IS A CONSISTENT HUMAN RIGHTS FOREIGN POLICY?

Consistency in a human rights foreign policy means that all political areas and administrative bodies actively share the responsibility of protecting and promoting universal human rights. A coherent human rights policy has three dimensions:

- **Vertical dimension:** All external actions must be judged by whether or not they respect and increase the protection of human rights.
- **Horizontal dimension:** No sectoral foreign policy (foreign trade, commerce, security, peace, development, migration, gender, environment, health, etc.) shall be allowed to take measures that oppose the focus and objectives of Swiss human rights foreign policy.

- **Transversal dimension:** Contradictions between foreign policy and all areas of domestic politics have to be dealt with systematically.

### CLEAR PRE-CONDITIONS, POOR IMPLEMENTATION

First, the discussion paper analyses the legal and political framework for a foreign policy that is consistent with human rights. This includes the Swiss Federal Constitution, the binding international obligations of Switzerland, international agreements such as the UN Agenda 2030, and political strategies and statements issued by the Federal Council.

The second focus is on implementing these issues in day-to-day political life. For the past 25 years, parliamentary supervisory bodies, experts from within and outside the administration,

and the Federal Council have been calling for more coherence between politics and policies. This paper critically examines existing mechanisms and instruments by focusing on coherence issues between the different departments of the Federal Administration. It finds that policy makers can hide behind a decision-making process, which is based on a concordance system oriented towards consensus that is not necessarily guided by human rights standards. Politics still lacks an overall strategy and sufficient resources to implement mandatory procedures for a consistent human rights foreign policy. What's more, in various policy areas the gap between declared goals and actual interest-driven politics is actually widening.

Thirteen case studies prepared by civil society organisations about their daily work in the human rights sector further substantiate this result. The examples highlight human rights inconsistencies in Swiss foreign policy in many areas including migration, gender equality, environment, finance, and weapons. Numerous cases from the field of Swiss foreign economic politics demonstrate the strong tensions between economic interests and human rights.

## FINDINGS AND POSTULATIONS

The discussion paper comes to the following conclusions:

- **First**, human rights coherence must be seen as a comprehensive concept in foreign policy in order to simultaneously improve the vertical (normative), horizontal (cross-sectoral) and transversal dimensions discussed above (link between domestic and foreign policies).
- **Second**, an increased awareness of the importance of political coherence has been observed in the government and the administration. This includes an increased understanding of the various dimensions of coherence and a greater understanding of the need for consistent human rights.
- **Third**, for many years there has been no progress in the discussions on a coherent human rights foreign policy. Recently, these discussions have even increased in intensity in public. But substantive content-related progress has not been made beyond the rhetorical level, i.e. there have been no concrete improvements on an institutional or political level.
- **Fourth**, the lack of progress is due to the fact that Swiss foreign policy does not have the formal processes and effective instruments necessary to implement and review consistent human rights.
- **Fifth**, the existing internal administrative coordination and consultation mechanisms, as well as the Federal Council's decision-making processes completely lack transparency. There is also not enough funding.

In conclusion, the discussion paper lists five recommendations on how to improve the coherence of human rights in Swiss human rights policy:

1. Create a **comprehensive national human rights strategy** for which the entire Federal Council is responsible and use it as a basis for foreign policy.
2. Improve the horizontal coherence of Swiss human rights policy by creating an **effective administrative body including all departments**. This inter-departmental coordination office must define conflicting goals and prepare decision-making tools to resolve them.
3. Conduct **systematic human rights risk assessments** to increase the vertical coherence of Swiss human rights policy.
4. Increase **Federal Council activity reports to Parliament** as a self-evaluation measure.
5. Have the future **national human rights institution** monitor responsibilities by conducting external audits. This way, the institution will be able to help develop and implement the necessary reforms, and work with other actors to ensure that the push for human rights coherence in Swiss foreign policy goes beyond the level of mere statements of intent.

# Liste des abbréviations

<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange	<b>IMR</b>	Initiative pour des multinationales responsables
<b>ALE</b>	Accord de libre-échange	<b>IMZ</b>	Internationale Migrationszusammenarbeit, coopération migratoire internationale
<b>AMP</b>	Accord sur les marchés publics	<b>INDH</b>	Institution nationale des droits humains
<b>CCNUCC</b>	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	<b>LEtr</b>	Loi fédérale sur les étrangers
<b>CdG</b>	Commissions de gestion des Chambres fédérales	<b>LOGA</b>	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
<b>CEDEF</b>	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	<b>LMP</b>	Loi fédérale sur les marchés publics
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme	<b>MPC</b>	Ministère public de la Confédération
<b>CICR</b>	Comité international de la Croix-Rouge	<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>CPA</b>	Contrôle parlementaire de l'administration	<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'ONU
<b>CPD</b>	Cohérence des politiques pour le développement	<b>ODM</b>	Office fédéral des migrations (actuellement SEM)
<b>CPDD</b>	Cohérence des politiques pour le développement durable	<b>OFEV</b>	Office fédéral de l'environnement
<b>CSDH</b>	Centre suisse de compétences sur les droits humains	<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>CSG</b>	Conférence des secrétaires généraux	<b>OLOGA</b>	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
<b>Cst.</b>	Constitution fédérale (de la Suisse)	<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>DDC</b>	Direction du développement et de la coopération	<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>DDH</b>	Défenseur/euse des droits humains	<b>PAN</b>	Plan d'action national (ici : pour les entreprises et les droits humains)
<b>DEFR</b>	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche	<b>Pacte I de l'ONU</b>	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères	<b>Pacte II de l'ONU</b>	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
<b>DFE</b>	Département fédéral des finances	<b>SECO</b>	Secrétariat d'État à l'économie
<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police	<b>SEM</b>	Secrétariat d'État aux migrations
<b>DIHR</b>	Danish Institute for Human Rights, Institut danois pour les droits humains	<b>TCA</b>	Traité sur le commerce des armes
<b>DP</b>	Direction politique	<b>UE</b>	Union européenne
<b>DSH</b>	Division Sécurité humaine (du DFAE)	<b>UNGP</b>	United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains
<b>EIDH</b>	Étude d'impact sur les droits humains	<b>UNODA</b>	United Nations Office for Disarmament Affairs, Bureau des affaires de désarmement de l'ONU
<b>EPU</b>	Examen périodique universel (des États par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU)	<b>UNSR 1325</b>	United Nation Security Council Resolution 1325, Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité
<b>fedpol</b>	Office fédéral de la police		
<b>FFI</b>	Flux financiers illicites		
<b>FNS</b>	Fonds national suisse		
<b>HCDH</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme		
<b>HRIA</b>	Human Rights Impact Assessment, voir EIDH		
<b>IAM</b>	Interdépartementale Arbeitsgruppe Migration, Groupe de travail interdépartemental sur la migration		

## 1

# Introduction

## 1.1 – CONTEXTE

Partout dans le monde, les droits humains sont mis à l'épreuve. Que ce soit lors de conflits armés, par les mesures de lutte contre le terrorisme ou par le biais des politiques migratoires, le nombre de pays qui commettent de graves violations des droits humains et du droit international s'accroît de façon alarmante. Certains États autrefois engagés dans la défense de ces droits négligent de plus en plus leurs obligations. Dans son rapport annuel 2016-2017, Amnesty International parle d'une idéologie de «l'homme fort», dont la politique internationale serait aujourd'hui imprégnée, et d'une rhétorique du «Nous contre les autres» opérant par la discrimination, la diabolisation et la peur.<sup>1</sup> On assiste à l'ascension de politicien·ne·s autoritaires et populistes, même dans les démocraties occidentales, alors que la population ne fait plus confiance au système politique et à la communauté internationale. Les personnes se sentent désarmées face à la gravité des conflits armés et des guerres, face aux immenses souffrances qui en découlent et qui forcent les populations à l'exil, face au risque terroriste. C'est pour toutes ces raisons que les leaders autoritaires et leurs promesses de salut suscitent une telle adhésion. Dans le même temps, une mondialisation économique que rien ne semble pouvoir freiner entraîne toujours plus d'inégalités et menace de priver les perdant·e·s de leurs droits économiques et sociaux. La crise de confiance est aggravée par la perte de crédibilité de l'Occident après des décennies de double standard – dans la politique menée au Moyen-Orient, dans le refus de sanctionner les violations des droits humains commises par d'importants partenaires commerciaux, dans l'attitude complaisante à l'égard des multinationales.

Pour un petit pays comme la Suisse, il est pourtant essentiel que la communauté des États continue à respecter les règles de la coopération multilatérale et le droit international.

En tant que pays dépositaire des Conventions de Genève, ville considérée comme la «capitale des droits humains», la

Suisse a une responsabilité particulière envers les droits humains. Elle peut du reste être fière de son engagement international en leur faveur. La Suisse est un membre actif et apprécié du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Elle s'engage par exemple avec conviction pour l'abolition de la peine de mort et accomplit un travail de valeur au sein des structures de l'ONU, comme lors de l'élaboration du Traité sur le commerce des armes (voir 4.4). Dans le cadre de la coopération internationale, elle contribue à de nombreux projets et programmes visant à mieux faire respecter les droits humains dans les pays partenaires, notamment par ses efforts pour renforcer les institutions nationales chargées de les défendre (voir 4.13).

Toutefois, pour que la Suisse puisse se positionner de manière crédible en faveur des droits humains, elle doit mener une politique extérieure qui vise tout entière à les faire respecter. C'est le but que s'est fixé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dans sa Stratégie droits de l'homme 2016-2019, la première et la seule à ce jour: «Le profil de la Suisse dépend de la crédibilité de son engagement, qui dépend elle-même de la cohérence de sa politique. La Suisse veille à ce que les questions relatives aux droits de l'homme soient prises en compte dans la planification et la mise en œuvre de sa politique extérieure dans son intégralité.»<sup>2</sup>

De nombreuses organisations de la société civile ont régulièrement dénoncé une prise en compte insuffisante des droits humains et critiqué l'incohérence de la *realpolitik* suisse. Le chemin sera long et difficile jusqu'à ce que leur revendication soit entendue. Un défi qui a motivé la rédaction de cette réflexion.

## 1.2 – BUTS

Par le présent document, la Plateforme droits humains des ONG<sup>3</sup>, à laquelle collaborent plus de 80 organisations non gou-

1 [Amnesty International \(2017\): Report 2016/17. London.](#)

2 [DFAE \(2016\): Stratégie Droits de l'homme du DFAE 2016-2019.](#)

3 [Berne, p. 9. humanrights.ch \(2016\): Plateforme](#)

[droits humains des ONG \(site internet\).](#)

vernementales (ONG) suisses, souhaite contribuer à une politique extérieure qui soit en accord avec les droits humains, autrement dit une politique extérieure plus cohérente. Ce document se veut un élément de réponse à la préoccupation majeure qu'articule la Stratégie droits de l'homme du DFAE et que partage cette plateforme d'ONG, qui est de concevoir un engagement de la Suisse plus systématique et plus ciblé afin d'accorder aux droits humains, « dans toutes les activités et relations de politique extérieure », l'importance qui leur revient.<sup>4</sup>

Le document met en lumière et analyse le cadre théorique et l'application pratique du principe de cohérence en matière de droits dans les différents domaines politiques. Il débouche sur cinq revendications politiques concrètes. Son but est ainsi de servir d'input lors de « l'élaboration [...] d'une stratégie de politique extérieure en matière de droits de l'homme du Conseil fédéral », annoncée dans la Stratégie droits de l'homme du DFAE. S'il s'agit, à terme, de mettre la politique extérieure de la Suisse en cohérence avec les droits humains en l'orientant plus radicalement dans ce sens, l'objectif doit être une stratégie globale qui n'engage pas uniquement la responsabilité du DFAE, mais celle du Conseil fédéral tout entier et, avec lui, tous les domaines politiques et départements de l'administration.

La Plateforme droits humains des ONG est le principal rassemblement issu de la société civile en faveur d'une politique des droits humains. Forte de l'expertise de ses membres, elle fait entendre une voix qu'elle estime représentative et légitime dans les discussions menées au sujet des droits humains.

### 1.3 - CONTEXTE

Les droits humains doivent protéger les individus des abus de pouvoir et sont l'un des piliers des sociétés démocratiques. Dans la Constitution fédérale, ils se traduisent par un catalogue de droits fondamentaux. La Constitution définit la promotion du respect des droits humains (art. 54 al. 2 Cst.) comme un des buts de la politique extérieure suisse. La Suisse est en outre tenue de respecter les droits humains de par ses obligations envers le droit international.

Depuis 2016, la politique extérieure doit aussi se plier aux principes directeurs relatifs aux droits humains qui découlent de l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, que la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre. L'Agenda se fonde explicitement sur les normes internationales des droits humains.<sup>5</sup>

Depuis le tournant du siècle, les droits humains ont gagné en importance dans la politique extérieure suisse, mettant parallèle-

ment en avant la question de la cohérence. En effet, une politique extérieure axée sur les droits humains n'est efficace que si les politiques menées dans tous les domaines visent systématiquement le respect des droits humains et sont coordonnées dans ce

---

« Une politique extérieure axée sur les droits humains n'est efficace que si les politiques menées dans tous les domaines visent systématiquement le respect des droits humains. »

---

but. C'est un défi de taille, en particulier pour la politique extérieure, comme l'illustrent les cas décrits au chapitre 4 : près de la moitié d'entre eux documentent des conflits d'objectifs et les incohérences qui en résultent entre la protection des droits humains et la politique économique. Les exemples vont de la politique commerciale et financière aux marchés publics, en passant par les exportations d'armes et le négoce de l'or. Ce n'est pas tout : le débat actuel au sujet de la mise en œuvre du Plan d'action national (PAN) relatif aux entreprises et aux droits humains et l'initiative pour des multinationales responsables qui a récemment abouti témoignent également de ces tensions entre les intérêts économiques et les droits humains. Les autres exemples mettent en lumière les conflits d'objectifs dans une série de domaines comme la politique migratoire, la politique en matière d'égalité et la politique environnementale.

Récemment, le DFAE a commencé à s'attaquer à la question de la cohérence. D'une part dans le Rapport sur la politique extérieure des droits humains 2011-2014, publié en annexe du Rapport de politique extérieure 2014<sup>6</sup> et qui consacre un chapitre détaillé au problème de la cohérence. D'autre part dans la Stratégie droits de l'homme du DFAE 2016-2019 récemment parue. C'est un fait réjouissant. Dommage cependant que l'approche stratégique mise en œuvre pour relever ce défi ne réponde pas aux attentes. Les ONG critiquent aussi bien l'analyse que les solutions proposées.<sup>7</sup> La stratégie du DFAE ne contient aucune réflexion sur des mécanismes de coordination efficaces et des instruments de monitoring. On y cherchera aussi en vain des propositions concrètes pour renforcer la transparence et inclure la société civile.

Ce sont les décisions prises lors des arbitrages politiques et juridiques entre les droits humains et les autres intérêts en pré-

4 DFAE (2016), p. 5, cf. note 2.

5 HCDH (2015) : Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Genève.

6 DFAE (2015a) : Rapport sur la politique extérieure en matière de droits de l'homme : bilan 2011-2014 et perspectives de la

Suisse. Annexe au Rapport sur la politique extérieure 2014. Berne.

7 Voir les commentaires de humanrights.ch (2015) : Rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure des droits humains 2011-2014 et de humanrights (2016a) : La DFAE présente sa stratégie 2016-2019 pour les

droits humains. Voir également Brief der Arbeitsgruppe Aussenpolitik der NGO-Plattform Menschenrechte du 9. 5. 2016 à la Division Sécurité humaine. Voir également Sebastian Birchler et al. (2012) : Ein Legitimitätsmodell für die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik. foraus-Diskussions-

papier Nr. 14, Zürich pour une critique analogue de l'approche choisie par le Conseil fédéral pour traiter les conflits d'objectifs entre intérêts économiques et promotion des droits humains.

sence qui fondent la qualité de l'engagement de la politique extérieure suisse en matière de droits humains. Cette problématique constitue le point de départ du présent document.

#### 1.4 – THÈME CENTRAL DU DOCUMENT

Le thème central de ce document est la mise en cohérence de la politique extérieure suisse avec les droits humains. Il précise des concepts et des revendications qui visent une cohérence politique globale. Il se démarque donc de la PCD (*Policy Coherence for Development*) dans le domaine de la coopération au développement<sup>8</sup> et de la récente PCSD (*Policy Coherence for Sustainable Development*) de l'Agenda 2030, même s'il existe plusieurs convergences (voir 2.3).

Des domaines politiques très divers sont plus ou moins fortement impliqués dans la politique extérieure de la Suisse. Ces politiques extérieures sectorielles comprennent notamment :

- la politique en matière de commerce extérieur
- la politique de sécurité
- la politique de paix
- la politique de développement
- la politique migratoire
- la politique genre
- la politique environnementale
- la politique de santé

La politique extérieure en matière de droits humains est également sectorielle ; la responsabilité en incombe à la Division Sécurité humaine (DSH) du DFAE. Une particularité de la politique extérieure en matière de droits humains réside dans le fait qu'elle défend des exigences normatives fondées sur des engage-

---

« Une particularité de  
la politique extérieure en matière de  
droits de l'homme réside dans  
le fait qu'elle défend des exigences  
normatives fondées sur  
des engagements internationaux. »

---

ments internationaux, exigences qui sont – ou devraient être – aussi fondamentales pour tous les autres domaines de la politique extérieure. D'où un questionnement sur la cohérence : les politiques sectorielles suffisent-elles à remplir les obligations envers le droit international ou n'y a-t-il pas, dans certains domaines, des contradictions entre elles ? En effet, en politique,

l'impératif de cohérence commande justement d'agir autant que possible de manière non contradictoire.

La mise en cohérence de la politique extérieure avec les droits humains fait certes partie des préoccupations principales et des tâches de coordination du DFAE. Pourtant, compte tenu des nombreuses politiques extérieures sectorielles, cette mission ne peut pas être du ressort de ce seul département. En effet, tous les départements ont depuis longtemps à traiter de nombreux dossiers – traités internationaux, négociations, accords de coopération – où la dimension internationale joue un rôle central. Cette vision est du reste partagée par le Conseil fédéral. Il a ainsi affirmé, dans le Rapport sur la politique extérieure des droits humains 2011-2014, qu'il convient de prendre tout particulièrement en compte les droits humains dans les domaines où leur promotion n'est pas l'objectif premier : « Le Conseil fédéral se doit d'assurer la cohérence générale de la politique extérieure de la Suisse, plus particulièrement celle entre son action en matière des droits de l'homme et d'autres domaines. Par sa fonction de coordination, le DFAE s'emploie à renforcer la cohérence de la politique extérieure avec les offices concernés [...]. »<sup>9</sup>

Bien que tous les acteurs de l'État, en particulier le Parlement, soient impliqués dans l'élaboration d'une politique extérieure en accord avec les droits humains, les réflexions qui suivent porteront essentiellement sur la question de la cohérence des politiques menées par les départements de l'administration fédérale.

Il est évident que des questions se posent aussi avec urgence à d'autres niveaux politiques et institutionnels : quelle approche constructive envisager pour les initiatives et les votations populaires qui contreviennent aux normes du droit international et aux obligations contractées envers celui-ci, s'appuyant ainsi les efforts pour promouvoir une approche plus cohérente des droits humains ? Comment amener le Parlement à s'engager fermement pour une politique extérieure en accord avec les droits humains ? Quel rôle peuvent jouer les cantons ? En effet, même si la politique extérieure relève prioritairement de la compétence de la Confédération, dans un système aussi fédéraliste que le nôtre, les cantons sont des acteurs majeurs de la politique en matière de droits humains et ils ont la capacité d'agir pour favoriser la cohérence.

8 Voir par exemple [Werner Thut \(2016\)](#) : Coordination des

[procédures en cas de conflit d'intérêts](#). Dans : *La vie*

[économique](#), 3/2016. Berne.

9 [DFAE \(2015a\)](#), p. 1186, cf. note 6.

## EN QUOI CONSISTE « UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE EN ACCORD AVEC LES DROITS HUMAINS » ?

Telle que nous la concevons dans ce document, une politique extérieure en accord avec les droits humains, autrement dit une politique cohérente, implique que tous les domaines politiques et toutes les unités de l'administration fédérale assument activement la part de responsabilités qui leur incombe dans le respect et la promotion des droits humains universels. Pour mener une telle politique, il est nécessaire de travailler sur trois dimensions: une dimension verticale, une dimension horizontale et une dimension transversale.<sup>10</sup>

### LA DIMENSION VERTICALE :

toute action entreprise dans le domaine de la politique extérieure doit être évaluée à l'aune des droits humains afin de s'assurer qu'elle les respecte. Cette action renforce-t-elle ou contraire affaiblit-elle le niveau de protection dont ces droits bénéficient actuellement? Des procédures institutionnelles doivent être mises en place pour prévenir tout affaiblissement de cette protection.

### LA DIMENSION HORIZONTALE :

tous les domaines politiques doivent inclure la protection des droits humains. Aucune politique extérieure sectorielle (économie, commerce, sécurité, maintien de la paix, coopération au développement, migration, genre, environnement, santé, etc.) ne doit appliquer de mesures qui contredisent les principes et les buts de la politique extérieure suisse relative

aux droits humains. Celle-ci a donc une prééminence normative. Des mécanismes sont nécessaires pour résoudre de manière adéquate les contradictions éventuelles.

### LA DIMENSION TRANSVERSALE (POLITIQUE INTÉRIEURE – POLITIQUE EXTÉRIEURE) :

les contradictions entre la politique extérieure et certains domaines de la politique intérieure doivent être systématiquement traitées au niveau politique. Il est exclu que la politique intérieure contourne les engagements de la politique extérieure relative aux droits humains. Du fait de la mondialisation, les interactions réciproques entre la politique intérieure et la politique extérieure sont depuis longtemps une réalité dans presque tous les domaines.

---

Le Conseil fédéral souligne lui-même, dans son Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme 2011-2014, les dimensions horizontales et verticales de la cohérence : « Sous l'angle des droits de l'homme, la question de la cohérence doit ainsi être appréhendée dans une double dimension : d'une part comme critère d'articulation entre les multiples axes sectoriels qui constituent la politique extérieure, d'autre part comme lien intrinsèque entre politique intérieure et extérieure. »<sup>11</sup>

10 Voir aussi la section 4.8 pour une définition de la cohérence des politiques dans ses dimensions

verticale et horizontale par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour

les droits de l'homme et les sociétés transnationales et autres sociétés.

11 DFAE (2015a), p. 1182, cf. note 6.

## 2

# Cadre juridique et politique

## 2.1 – DROIT INTERNATIONAL ET CONSTITUTION FÉDÉRALE : LES OBLIGATIONS DE LA SUISSE EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS

L'État protège, respecte et garantit les droits humains. Pour la Suisse, ces missions découlent de la Constitution fédérale (Cst.) et de ses obligations à l'égard du droit international, en particulier des conventions relatives aux droits humains ratifiées dans le cadre des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, du droit international coutumier et des normes impératives du droit international. La Déclaration de Vienne de la Conférence mondiale de l'ONU sur les droits de l'homme de 1993 rappelle que « les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains; leur promotion et leur protection incombent au premier chef aux gouvernements »<sup>12</sup>.

Selon l'art. 2, al. 4 Cst., l'un des buts suprêmes de la Confédération suisse est de favoriser « la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays »<sup>13</sup>. Pour le Commentaire bâlois de la Constitution fédérale, ce but doit être poursuivi « pour lui-même et non uniquement par intérêt personnel »<sup>14</sup>. Outre l'engagement à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse, la Constitution fédérale mentionne le respect des droits humains comme l'un des buts explicites de la politique extérieure suisse (art. 54 abs. 2 Cst.)<sup>15</sup>. La problématique de la cohérence de la politique extérieure est donc déjà posée dans la Constitution: « Il est bien souvent [...] impossible d'exclure des conflits et des contradictions entre les différents buts, si bien qu'il faut aussi accepter la

présence de visées partiellement différentes. »<sup>16</sup> L'article 54 Cst. fixe les buts de la politique extérieure. Elle doit non seulement respecter et faire respecter les droits humains, mais aussi soulager les populations dans le besoin, lutter contre la pauvreté, promouvoir la démocratie et la coexistence pacifique des peuples, préserver les ressources naturelles. Ces buts sont corrélés et la question de la cohérence en matière de droits humains se pose ici également. Un avis de droit du Centre suisse de compétence pour les droits humains et de l'Université de Zurich parle d'un « devoir de cohérence » en matière de droits humains qui découle de la Constitution fédérale et des obligations envers le droit international.<sup>17</sup> Selon l'art. 35 Cst., quiconque assume une tâche de l'État est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation.<sup>18</sup>

## 2.2 – RECONNAISSANCE DES TROIS DIMENSIONS DE LA COHÉRENCE EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL

Le troisième Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme 2011-2014 consacre un chapitre détaillé à la question de la cohérence. Le Conseil fédéral y affirme: « Pour la Suisse, la préservation de son avantage comparatif en termes de crédibilité dépend de son engagement effectif dans le domaine des droits de l'homme, lequel repose également sur la capacité de notre pays à assurer la cohérence de sa poli-

12 Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l'homme (1993): Déclaration de Vienne et Programme d'action, p. 19.

13 Constitution fédérale de la Confédération suisse.

14 Waldmann et al. (éd.) (2015). Basler Kommentar Bundesverfassung. Bâle, p. 58 (traduction libre).

15 Constitution fédérale de la

Confédération suisse.

16 Astrid Epiney und David Furger (2011): Zur Tragweite der ausserpolitischen Grundsätze der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Erteilung von Exportrisikoversicherungen. Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 13, p. 13 (traduction libre); voir aussi Jörg

Künzli (2008): Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes: Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten. Berne.

17 Jonathan Niedrig und Christine Kaufmann (2011): Menschenre-

chtsensible Bereiche im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China. SKMR und Kompetenzzentrum Menschenrechte der Universität Zürich.

18 Constitution fédérale de la Confédération suisse.

tique en la matière. Le Conseil fédéral continuera ainsi à prêter une attention prioritaire aux défis qui demeurent quant à la mise en œuvre des obligations de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme dans notre pays et dans le monde.»<sup>19</sup>

Le Conseil fédéral fait implicitement référence aux trois dimensions sur lesquelles doit se fonder une politique extérieure cohérente. Pour ce qui est de la première dimension, verticale, il dit s'efforcer de «garantir la prise en compte des droits de l'homme dans la formulation de la politique extérieure dans sa globalité» et de veiller au bon fonctionnement des mécanismes internes «soutenant la recherche permanente d'un équilibre entre la promotion et la protection des droits de l'homme et les autres objectifs de la politique extérieure de la Suisse»<sup>20</sup>. La seconde dimension, horizontale, est tout aussi clairement évoquée: «Les questions relatives aux droits de l'homme doivent être prises en compte dans la planification et la mise en œuvre de la politique extérieure de la Suisse dans son intégralité, même dans les domaines où la promotion de ces droits n'est pas l'objectif premier.» La politique économique extérieure, la politique de sécurité et la politique migratoire font l'objet d'une attention particulière. «Une coordination entre offices de l'administration [doit permettre] l'intégration des considérations de droits de l'homme (*mainstreaming*).»<sup>21</sup> Enfin, le Conseil fédéral souligne la troisième dimension, transversale, d'une politique cohérente: les droits humains «guident à ce titre [son] action [...] en matière de politique intérieure et extérieure»<sup>22</sup>.

Le Conseil fédéral reconnaît l'articulation pluridimensionnelle selon laquelle se définit la cohérence de la politique extérieure. Mais il ne dépasse pas le stade de l'analyse et ne mentionne pas les processus différenciés, les mécanismes et les instruments qu'il faudrait mettre en œuvre au niveau opérationnel pour relever les défis qu'implique cette cohérence. Celle-ci risque donc de n'être qu'un vain mot.

### 2.3 – L'AGENDA 2030 DE L'ONU COMME CADRE DE RÉFÉRENCE

Le Conseil fédéral voit dans l'agenda 2030 de développement durable de l'ONU un nouveau «cadre de référence universel» qui orientera ses contributions en faveur de la promotion du bien-être humain, du développement économique durable et de la protection de l'environnement, tant à l'échelle mondiale qu'à l'intérieur de ses propres frontières.<sup>23</sup> L'Agenda 2030 doit être conçu et mis en œuvre comme un agenda au service des droits humains.<sup>24</sup> Il se réfère «aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, notamment le plein respect du droit international. Il se fonde sur la Déclaration universelle des

droits de l'homme [et] les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme [...]»<sup>25</sup>. Une telle conception pourrait laisser craindre que les objectifs formulés soient tellement vastes qu'ils en perdent tout caractère contraignant – y compris en ce qui concerne les droits humains.<sup>26</sup> L'objectif 17 de l'Agenda 2030

---

«L'Agenda 2030  
peut ainsi potentiellement devenir  
un instrument pour la mise  
en œuvre des droits humains.»

---

précise que la mise en œuvre soulève des «questions structurelles» et pose comme impératif l'amélioration de la cohérence des politiques et des structures institutionnelles.

Chacun des 17 objectifs de développement durable peut être étayé avec précision par des obligations contractées par les États dans le cadre des principaux traités internationaux en matière de droits humains. Selon une analyse du Danish Institute for Human Rights, parmi les 169 sous-objectifs de l'Agenda 2030, pas moins de 159, c'est-à-dire 92%, ont un rapport avec les droits humains.<sup>27</sup>

L'Agenda 2030 peut ainsi potentiellement devenir un instrument pour la mise en œuvre des droits humains. Pour cela, les États doivent fonder leur travail sur les institutions et les instruments en matière des droits humains et coupler les processus mis en œuvre dans le cadre de l'Agenda 2030 avec les mécanismes existants d'élaboration des rapports et de suivi, tels que l'Examen périodique universel (EPU), les procédures des organes des traités onusiens et les instruments de l'OIT.

Dans le Rapport sur la politique extérieure 2016, le Conseil fédéral explicite l'impératif de cohérence – générale et ne visant pas spécifiquement les droits humains – auquel doit se soumettre la politique dans le cadre de l'Agenda 2030: «Le Conseil fédéral a précisé la notion de cohérence des politiques en faveur du développement durable dans diverses décisions concernant la réalisation de l'Agenda 2030. Cette cohérence implique un examen approfondi et des efforts spécifiques pour améliorer l'harmonisation au niveau des interfaces entre certaines politiques sectorielles d'importance stratégique. À ce titre, la cohérence constitue un principe stratégique pour mettre en œuvre l'Agenda 2030, tant dans les relations internationales qu'au niveau des diverses politiques sectorielles en Suisse. [...] Il prévoit d'accorder à l'avenir une attention particulière aux domaines où

19 DFAE (2015a), p. 1190, cf. note 6.

20 DFAE (2015a), p. 1191, cf. note 6.

21 DFAE (2015a), p. 1146, cf. note 6.

22 DFAE (2015a), p. 1150, cf. note 6.

23 DFAE (2015b): Agenda 2030 de développement durable: le Conseil fédéral arrête des mesures pour la mise en œuvre de l'agenda en Suisse. Communiqué de presse, 25. 9. 2015.

24 humanrights.ch (2016b): Agenda 2030 pour le développement durable – un agenda des droits humains.

25 Assemblée générale des Nations Unies (2015): Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU.

26 Ce danger a été récemment signalé par John Ruggie, ancien Secrétaire spécial de l'ONU chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres sociétés, auteur des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: John G. Ruggie (2016):

Making Globalization Work for all: Achieving the Sustainable Development Goals Through Business Respect for Human Rights. Geneva.

27 The Danish Institute for Human Rights (2016a): The Human Rights Guide to the SDGs. Copenhagen.

la Suisse et l'économie suisse jouent un rôle particulier et où une grande responsabilité leur incombe.»<sup>28</sup>

Dans la Stratégie pour le développement durable 2016-2019, le Conseil fédéral formule des lignes directrices pour améliorer la cohérence de la politique: « Accroître la coordination entre les domaines politiques et améliorer la cohérence: les différentes politiques sectorielles doivent être cohérentes entre elles,

---

« On a cependant l'impression  
que le Conseil fédéral  
s'arrête en chemin, restant trop vague  
sur la mise en œuvre. »

---

aussi bien en matière de politique intérieure que de politique étrangère. Les décisions politiques d'une grande portée doivent reposer sur des propositions dont les conséquences économiques, sociales et écologiques sont évaluées à temps et en toute transparence afin de permettre l'optimisation de l'action de l'État. Cette approche implique de mettre en évidence les conflits de fond et de présenter clairement la pesée des intérêts en présence.»<sup>29</sup>

Il faut saluer la place centrale accordée dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 à la question de la cohérence et tout particulièrement au concept de cohérence des politiques pour le développement durable (Policy Coherence for Sustainable Development – PCSD) et à celui, existant depuis plus longtemps mais toujours pertinent, de cohérence des politiques pour le développement (CPD).<sup>30</sup> Il est cependant extrêmement problématique que la dimension du développement durable qui relève des droits humains et la cohérence en matière de droits humains ne jouent pratiquement aucun rôle dans ces concepts. Conclusion: en Suisse aussi, l'administration produit des stratégies de cohérence qui divergent les unes des autres – cela même au sein du DFAE, entre la DSH et la DDC. Cette pratique n'est ni efficace ni effective.

## 2.4 – CONCLUSION PROVISOIRE

Les droits humains ont acquis une importance croissante dans les domaines juridique et politique. Cela va de pair avec la mise en œuvre concrète d'une politique extérieure relative aux droits humains, comme la formule la stratégie du DFAE. Le statut des droits humains comme socle de valeurs fondamentales et modèle politique de la Suisse s'en trouve renforcé. Il devient alors urgent de régler la question de la cohérence politique en matière de droits humains. Il semble qu'une prise de conscience ait lieu concernant les différentes dimensions de la cohérence et les dé-

fis qui en découlent. Le Conseil fédéral se réfère notamment de diverses manières aux tensions entre les différentes politiques sectorielles et à la nécessité d'améliorer la cohérence. Il a réaffirmé cette exigence dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda 2030, créant ainsi l'occasion de la relier à une politique des droits humains cohérente, tant sur le plan du contenu que sur celui des instruments. On a cependant l'impression que le Conseil fédéral s'arrête en chemin, restant trop vague sur la mise en œuvre des déclarations d'intention et ne proposant pas d'instruments ou de mécanismes convaincants qui permettraient un suivi systématique et transparent de la cohérence. Le chapitre suivant va s'employer à creuser ce point.

28 DFAE (2017): Rapport de politique extérieure 2016. Berne, p. 1304.

29 Conseil fédéral (2015): Stratégie

pour le développement durable 2016–2019. Berne, p. 13.

30 James Mackie et al. (2017): Policy

coherence and the 2030 Agenda: Building on the PCSD experience. ECDPM Discussion Papers 210.

Maastricht.

## 3

# Politique au jour le jour : la concordance plutôt que la cohérence ?

Plusieurs questions se posent concernant la mise en pratique d'une politique extérieure cohérente vis-à-vis des droits humains. Que signifient concrètement « une utilisation cohérente des mécanismes de coordination existants et une optimisation des processus de consultation entre entités du DFAE ainsi qu'avec les autres Départements [...] »<sup>31</sup>, telles que les décrit la stratégie du DFAE sur les droits de l'homme? Quelles sont les procédures permettant d'« affiner » la prise en compte des droits humains, « notamment dans les cas où les intérêts de notre pays sont en conflit entre eux »? Qui crée la transparence et, avec elle, la possibilité de vérifier la cohérence vis-à-vis des droits humains ?

## 3.1 – PROCESSUS DE CONSULTATION ET GROUPES DE TRAVAIL

Dans le système politique suisse, la responsabilité de la cohérence politique appartient au Conseil fédéral. Cela vaut évidemment aussi pour la cohérence en matière de droits humains. Pour préparer les décisions prises par l'exécutif, l'Assemblée fédérale connaît une procédure de consultation en deux étapes : il s'agit de la procédure de consultation des offices à un niveau technique et de la procédure du co-rapport, consultation politique entre membres du Conseil fédéral et départements concernés.<sup>32</sup>

Dans sa Stratégie pour le développement durable 2016-2019, le Conseil fédéral décrit comme suit cette procédure : « Afin d'assurer la cohérence de la politique au niveau fédéral, la préparation des décisions du Conseil fédéral dans le cadre de la consultation des offices ou de groupes de travail thématiques interdépartementaux joue un rôle important. Lors de ces processus de consultation et de coordination, il est examiné si les

projets sectoriels de la Confédération sont compatibles avec le développement durable. [...] La nécessité d'exploiter davantage les synergies existant entre les différentes politiques de développement durable et d'atténuer leurs éventuels conflits d'objectifs et effets collatéraux indésirables s'impose aujourd'hui comme une question prioritaire à régler au niveau international, en relation par exemple avec l'Agenda 2030. Le Rapport sur la politique extérieure 2015 constate que la politique extérieure prévoit d'intensifier la cohérence des politiques à cet égard. En matière de politique extérieure, il s'agit en l'occurrence de s'arrêter sur certains aspects thématiques particuliers ou sur certaines décisions du Conseil fédéral, en fonction de leur importance et de leur actualité. Les travaux de clarification et de mise en place nécessaires pour assurer une observation plus systématique des différents aspects de la politique extérieure ainsi que le choix des instruments de surveillance sont en cours. »<sup>33</sup> Le Conseil fédéral ne précise pas les instances et les mécanismes existants ou à créer pour garantir cette observation systématique de la cohérence politique.

Concernant les efforts pour plus de cohérence, dans le Rapport sur la politique extérieure 2011-2014, le Conseil fédéral ne devient concret que sur deux points :

« Dans ce but, il existe un certain nombre de mécanismes internes d'information, de consultation et de décision, comme le groupe interdépartemental pour la politique internationale des droits de l'homme, qui regroupe tous les départements intéressés. Des efforts sont également dévolus à la qualité de la formation et de la sensibilisation du personnel de l'administration fédérale. »<sup>34</sup>

Le groupe interdépartemental pour la politique internationale des droits de l'homme est également mentionné dans le Plan d'action national 2016 relatif à l'économie et aux droits humains.

31 DFAE (2016), p. 31, cf. note 2.

32 Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), art. 4 et 5.

33 Conseil fédéral (2015), p. 60, cf. note 29.

34 DFAE (2015a), p. 1186, cf. note 6 ;

voir également la Réponse du Conseil fédéral du 22. 2. 2017 à une interpellation parlementaire au sujet du Plan d'action national entreprises et droits de l'homme (interpellation 16.4165 de Tiana Moser) : « Au sein de l'administra-

tion fédérale, la cohérence continue à être assurée grâce à des groupes de travail interdépartementaux, à la consultation des offices et à d'autres instruments de coordination. Avec la mise à jour régulière du

PAN ainsi que la mise en place du groupe de suivi multipartite existe la possibilité d'introduire des mesures pour répondre aux lacunes et aux conflits qui seraient identifiés. »

« La Confédération dispose d'un groupe interdépartemental pour la politique internationale des droits de l'homme, constitué de représentants de tous les départements et offices concernés. Ce groupe est responsable de la coordination et de la consultation entre les services fédéraux pour toutes les questions ayant trait aux droits de l'homme. »<sup>35</sup> Le groupe interdépartemental, qui ne dispose pas d'une base légale ou formalisée d'une autre manière, inclut des représentants des départements concernés, des commissions parlementaires et des cantons. L'ordre du jour est élaboré en fonction de l'actualité. Le groupe, qui ne se rencontre que deux fois par année, n'a aucun pouvoir décisionnel. Aucune autre information concernant la composition, les compétences, l'ordre du jour et les résultats des séances de ce groupe n'est accessible publiquement. Pour les observateurs extérieurs, ce groupe est une boîte noire et un bouche-trou que le Conseil fédéral ne manque jamais de citer quand il est question des instruments propres à assurer une plus grande cohérence.

Il existe une série d'autres organes de différentes natures qui sont responsables du maintien de la cohérence de la politique extérieure et dans lesquels se posent également des questions relatives aux droits humains. Leur composition (selon qu'ils intègrent ou non la société civile), leurs compétences et leur degré de transparence sont réglés très différemment de l'un à l'autre.

– Dans le domaine de la migration, il existe la structure IMZ: « La cohérence en matière de politique migratoire extérieure de la Suisse est assurée grâce à une approche gouvernementale intégrée qui repose sur une structure de coopération interdépartementale connue sous le nom d'IMZ (Internationale Migrationszusammenarbeit). Elle réunit les différents acteurs de l'administration fédérale concernés par la migration: le DFJP (avec l'Office fédéral des migrations, ODM [aujourd'hui Secrétariat d'Etat aux migrations, SEM]), et l'Office fédéral de la police, fedpol), le DFAE (avec la Direction politique, DP, et la Direction du développement et de la coopération, DDC) et le DEFR (avec le Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO). La coopération interdépartementale ainsi instituée permet de mettre en œuvre de manière effective la politique migratoire extérieure de la Suisse, de garantir la cohérence de cette politique par rapport, notamment, à la politique des droits de l'homme et d'assurer un équilibre entre les intérêts provenant des différents mandats, priorités et objectifs des offices concernés. Cette structure offre également une plateforme utile pour relayer les différents intérêts de la Suisse en matière de migration. »<sup>36</sup> En 2017, après une évaluation externe apparemment très critique, une nouvelle convention de collaboration a été conclue entre le DFJP et le DFAE.<sup>37</sup> Il est intéressant de constater que, dans ce domaine, il n'existe qu'un comité directeur interdépartemental (IAM-Plenum) à un très haut niveau, dont font partie les secrétaires d'Etat du Secrétariat

d'Etat aux migrations (SEM), du DFAE et du SECO, ainsi que le directeur de la DDC.

- Dans le cas des accords de libre-échange, des « groupes mixtes », composés par les parties contractantes: « Le suivi des traités de libre-échange, qui concerne donc également des aspects relatifs aux droits humains, s'effectue par le biais des mécanismes de consultation, en particulier des groupes mixtes. »<sup>38</sup> La mixité dont il est question ici a trait à la composition bilatérale du groupe et non à celle de la délégation suisse.
- Un groupe de suivi est chargé d'accompagner la mise en œuvre du Plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits humains: « Pour accompagner la mise en œuvre, le DFAE et le DEFR instituent, en collaboration avec les diverses parties prenantes, un groupe de suivi composé de représentants de l'administration fédérale, des milieux économiques et scientifiques ainsi que de la société civile. »<sup>39</sup>
- Il existe une plateforme interdépartementale « Matières premières », dirigée par les départements DFF, DEFR et DFAE.<sup>40</sup>
- Le Point de contact national pour les principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales traite les plaintes posées contre celles-ci.<sup>41</sup> Pour chaque plainte, un groupe de travail *ad hoc* interne à l'administration est mis sur pied. Il comprend des représentant·e·s des services fédéraux concernés et de la représentation suisse sur place. Une commission consultative siège également, composée de la directrice du SECO, de trois autres membres de l'administration fédérale et des associations patronales, syndicats, associations économiques, ONG et milieux scientifiques, représentés chacun par deux personnes. Ces mécanismes assurent un échange entre l'administration et les organisations de la société civile. Ils ne résolvent cependant pas le problème dû à la localisation du Point de contact auprès du SECO, qui n'a pas beaucoup d'expérience au sujet de la cohérence en matière de droits humains.

Cette liste incomplète des organes et mécanismes indique que les questions touchant à la cohérence en matière des droits humains ne sont traitées nulle part de façon systématique. C'est pourquoi il est nécessaire d'instaurer des dispositions contraignantes (stratégies, directives, systèmes de rapports et de monitoring) en vue de mettre ces domaines de la politique extérieure en cohérence avec les droits humains. Des instruments plus globaux sont par ailleurs nécessaires, comme nous en proposons dans la conclusion de ce document.

### 3.2 – MANQUE DE RESSOURCES, MANQUE DE TRANSPARENCE, MANQUE DE VISION GLOBALE

En discutant avec des cadres de l'administration fédérale au sujet de la cohérence de la politique extérieure en ce qui concerne

35 Conseil fédéral (2016a): Rapport sur la stratégie de la Suisse visant à mettre en œuvre les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, p. 32.

36 DFAE (2015a), p. 1189, cf. note 6.

37 DFJP/DFAE: Politique migratoire extérieure: La Confédération renforce la coopération interne. Communiqué de presse, 6. 4. 2017. Voir aussi: Christoph Lenz und Camilla Alabor (2017): Zum Zmittag ein bisschen Migra-

tionspolitik. Tages-Anzeiger/Der Bund, 24. 4. 2017.

38 Conseil fédéral (2016a), p. 33, cf. note 35.

39 Conseil fédéral (2016a), p. 4, cf. note 35.

40 DFF/SECO/DFAE: Rapport de

base sur les matières premières: mise en œuvre des recommandations en bonne voie. Communiqué de presse, 19. 8. 2015.

41 SECO: Point de contact national suisse (site internet).

les droits humains, il nous est apparu clairement que de nombreux mécanismes sont trop peu formalisés pour pouvoir fonctionner en toute transparence. Au sein de l'administration, le pouvoir de décision appartient souvent, sans que cela soit toujours formalisé, aux départements et aux divisions qui ont la haute main sur les budgets ou représentent des partenaires économiques majeurs. « Qui paie commande » : c'est le bilan lapidaire de l'un de nos interlocuteurs.

Dans son Rapport sur la politique extérieure en matière de droits de l'homme 2011-2014, le Conseil fédéral aborde lui-même deux points décisifs : « Sur le plan interne, le Conseil fédéral entend veiller à ce que la dimension des droits de l'homme soit systématiquement intégrée dans tous les processus décisionnels de la politique extérieure et à la transparence de ces processus. »<sup>42</sup> Un travail systématique pour garantir la cohérence nécessite cependant des ressources suffisantes, des instruments efficaces, une formalisation des processus et des responsabilités clairement attribuées. La transparence est l'une des conditions premières de cette intégration systématique des droits humains dans tous les domaines politiques. Elle est indispensable au contrôle démocratique des décisions. Elle requiert une interprétation plus large du principe de la transparence dans l'administration fédérale, le libre accès à la plupart des documents officiels et l'inclusion du politique et de la société civile dans des procédures jusqu'ici internes à l'administration.

Sur mandat de la Commission de gestion des Chambres fédérales (CdG), le contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a enquêté en 2012-2013 sur la « collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure ». <sup>43</sup> Ses conclusions au sujet de la cohérence politique générale s'appliquent entièrement à la cohérence de la politique extérieure en ce qui concerne les droits humains. Bien que le CPA juge la collaboration globalement satisfaisante, elle a mis en évidence des défauts réhhibitoires.

Un de ses constats donne ainsi à réfléchir : « L'enquête du CPA a cependant aussi révélé que les conditions générales de la collaboration n'étaient pas clairement définies et qu'il existait peu de consignes ou de directives auxquelles se référer en cas de litige ou de problèmes. De tels garde-fous viendraient d'ailleurs restreindre l'indépendance des différents acteurs. Ce qui inquiète le plus le CPA, c'est le manque de vue d'ensemble relevé dans le domaine de la politique extérieure ainsi que l'inadéquation de certaines procédures de collaboration à la complexité croissante des dossiers. [...] Ce qui manque à la politique extérieure de la Suisse, c'est une vue d'ensemble générale permettant au moins de définir les principaux intérêts du pays et, le cas échéant, d'établir un ordre de priorités. [...] l'absence d'une telle conception synoptique peut conduire à des incohérences, voire à l'adoption de positions

contradictoires. »<sup>44</sup> La coordination et la cohérence se disposent pas des bases nécessaires : « Outre ces dispositions se rapportant à des sujets spécifiques, on cherchera en vain dans la législation des normes générales régissant les compétences ou la répartition des tâches entre le DFAE et les autres départements. »<sup>45</sup>

Selon l'évaluation, l'internationalisation croissante de la politique représente un défi majeur pour la coordination de la politique extérieure. Le CPA note la grande autonomie de chaque département dans la poursuite des intérêts relevant de son domaine spécifique : « Le DFAE, qui est chargé par l'ordonnance sur son organisation de conduire la politique étrangère de la Suisse et de coordonner les mesures de sauvegarde des intérêts du pays, n'est pas consulté systématiquement ou n'est souvent contacté que trop tardivement. »<sup>46</sup> Comme l'indique un tableau synoptique dans la documentation accompagnant le rapport, le SECO joue un rôle central et est souvent l'organe compétent dans des dossiers de politique extérieure : « Il est insatisfaisant que très peu de stratégies sectorielles aient été conçues et qu'il n'existe pas de stratégies globales par pays prenant en compte l'ensemble des relations entre la Suisse et le pays concerné, au besoin les évaluant et établissant des priorités. »<sup>47</sup>

C'est précisément sur l'élaboration de stratégies de politique extérieure pour des pays et de régions cibles ainsi que sur des accords d'objectifs sur des sujets spécifiques de politique extérieure que portaient les principales décisions du Conseil fédéral lors d'une séance spéciale consacrée aux instruments de coordination et d'harmonisation de la politique extérieure.<sup>48</sup> Autant dire que la politique tourne en rond.

### 3.3 – 25 ANS DE DISCUSSION, C'EST ASSEZ !

Le débat sur le manque de coordination et les incohérences de la politique extérieure de la Suisse ne date pas d'hier. Dès début des années 1990, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) se sont penchées sur le sujet et ont relevé que l'internationalisation des enjeux rendait la coordination de la politique extérieure à la fois plus difficile et plus urgente. En 2002, la Commission de gestion du Conseil national a à nouveau signalé que la collaboration entre les départements devait être améliorée pour pouvoir assurer une politique extérieure cohérente.<sup>49</sup> En 1993, le Conseil fédéral reconnaissait lui-même, dans son Rapport sur la politique extérieure dans les années 90, que les politiques (économique, sécuritaire, environnementale ou sanitaire) comportaient toujours aussi une dimension de politique extérieure. Il proposait déjà alors d'approfondir les liens conceptuels entre des domaines politiques fortement cloisonnés.<sup>50</sup> Il a confirmé cette approche en 1994 dans ses Lignes directrices Nord-Sud, alors novatrices.<sup>51</sup>

42 DFAE (2015a), p. 1186, cf. note 6.

43 CPA (2013a) : Évaluation de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national. Berne : CPA (2013b).

Materialien zum Bericht. Berne ;

CPA (2015) : Rapport annuel 2014 du Contrôle parlementaire de l'administration. Annexe du Rapport annuel des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales. Berne.

44 CPA (2013a), p. 5298, cf. note 43.

45 CPA (2013a), p. 5309, cf. note 43.

46 CPA (2013a), p. 5299, cf. note 43.

47 CPA (2013b), p. 10 (traduction libre), cf. note 43.

48 NZZ : Koordination und Kohärenz Grundlage der Aussenpolitik : Trotz vielen Akteuren mit einer Stimme. 18. 11. 2005.

49 CPA (2013a), p. 5303, cf. note 43.

50 Conseil fédéral (1993) : Rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90. Berne, p. 161.

51 Conseil fédéral (1994) : Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90. Berne.

Peter Maurer, à l'époque collaborateur puis secrétaire d'État du DFAE et aujourd'hui président du CICR, aborde la notion de cohérence dans son commentaire du Rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de 1993: « Les chances de mener une politique présentant un maximum de cohérence sont bien meilleures lorsque des mécanismes de consultation ayant force obligatoire ont été mis en place au niveau du droit. »<sup>52</sup>

Dans l'étude du Fonds national PNR 42+ intitulée « La politique de la Suisse à l'égard de l'Afrique du Sud du point de vue de sa cohérence » et publiée en 2005, les auteurs rassemblés autour du politologue Adrian Vatter émettent les recommandations suivantes: « Pour que le DFAE puisse jouer son rôle de direction et de coordination en matière de politique étrangère, et avoir en permanence une vue d'ensemble sur les phénomènes en cours, il importe que l'échange d'information soit intense entre les services et Départements concernés. L'incohérence peut être évitée par une information réciproque rapide, transparente et aussi exhaustive que possible. A condition toutefois que les informations reçues entraînent une action appropriée de la part des services fédéraux. »<sup>53</sup> Ils ajoutent plus loin: « A cette fin, il faudrait développer encore l'échange d'informations réciproques dans le cadre d'organes de transmission interdépartementaux existants déjà pour une part (p. ex. les « comités de pilotage »), ainsi qu'en recourant à la consultation des services concernés. [...] Il serait possible de renforcer l'accord stratégique interdépartemental, d'où effet de centralisation, en créant un organe transversal au niveau le plus élevé possible de la hiérarchie, autrement dit à celui des secrétaires d'Etat et des directeurs de services. [...] C'est pourquoi, à côté de l'échange informel d'informations, il importe de renforcer systématiquement les moyens qui permettent aux cadres moyens de se mettre d'accord, y compris lorsqu'ils n'appartiennent pas au même Département. Une méthode permettant d'améliorer la cohérence dans le domaine opérationnel consiste à renforcer la coordination horizontale et liée à tel ou tel projet, ainsi qu'à motiver les acteurs concernés pour des objectifs communs. A cet égard, la coordination, en temps utile, des diverses activités concernant une région ou un pays, à travers tous les Départements impliqués, est à mettre au premier plan. »<sup>54</sup>

À côté de ces débats au sujet de la cohérence de la politique extérieure en général, la question de sa cohérence en ce qui concerne les droits humains se pose elle aussi depuis longtemps. Il y a quinze ans, Jon Fanzun, aujourd'hui collaborateur personnel du ministre des affaires étrangères Burkhalter, s'exprimait ainsi dans le cadre d'une étude scientifique sur la politique suisse des droits humains: « Il faudrait considérer la mise en œuvre des droits humains comme une « tâche transversale » et appliquer leurs critères à tous les processus de décision, notamment ceux qui concernent la politique de développement et la politique extérieure. [...] Il faut reconnaître aux organisations non gouverne-

mentales le mérite d'avoir mis en évidence des conflits d'objectifs et des incohérences, faisant ainsi avancer le débat. Les services de l'administration publique ont été forcés de se confronter davantage aux questions concernant les droits humains et au problème de la cohérence, et il leur est devenu plus difficile d'invoquer une nette séparation entre la sphère économique et la sphère politique. Mais sur des questions sensibles et controversées, comme par exemple la garantie du risque à l'exportation, les intérêts économiques ont généralement continué à prévaloir sur les droits humains. Cela est dû notamment à un ancrage insuffisant des droits humains sur le plan conceptuel et juridique. »<sup>55</sup>

### 3.4 - CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les rapports et les stratégies du Conseil fédéral se suivent et se ressemblent. Tous affirment vouloir œuvrer pour davantage de cohérence en politique, également en matière de droits humains. Le rythme de parution de ces déclarations d'intention a sensiblement augmenté ces dernières années, tout comme l'intensité des efforts dont elles témoignent. La teneur des discussions reste pourtant pratiquement inchangée depuis près de vingt-cinq ans. Les discours qui proclament les vertus de la cohérence, en se contentant d'énoncer des généralités sans jamais en venir aux faits, n'ont-ils pas pour fonction de dissimuler des vérités connues depuis longtemps, d'empêcher une analyse plus précise des intérêts en présence et d'éviter un large débat sur les instruments et mécanismes nécessaires pour améliorer la cohérence ?

Aujourd'hui comme hier, on néglige de créer des instruments concrets et des mécanismes contraignants qui, au-delà des procédures ordinaires du système politique suisse, permettraient de garantir la transparence et de mener une politique extérieure en accord avec les droits humains. Les ressources nécessaires pour mettre en place des procédures ayant force obligatoire continuent à manquer, tout comme manquent encore une vision d'ensemble et une stratégie globale.

L'on aimerait voir une politique cohérente qui génère des résultats, mais cette politique n'existe toujours pas. Dans plusieurs domaines, le fossé continue même de s'élargir entre les buts fondamentaux et les politiques menées au service des intérêts particuliers.

De nombreux exemples, commentés au chapitre suivant, viennent appuyer ce diagnostic. Ils se rapportent à différents secteurs de la politique extérieure: économie, matières premières, exportation de matériel de guerre, migrations, égalité, sécurité et promotion civile de la paix. Au croisement de tous ces domaines, dans leurs dimensions à la fois intérieure et extérieure, les organisations de défense des droits humains ont identifié des enjeux décisifs. Des enjeux que la politique extérieure aura à résoudre avec détermination et cohérence.

52 Peter Maurer (1995): Überlegungen zum Thema Kohärenz. Dans: Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 1995. Genf (traduction libre).  
Philippe Guldin arrive aux mêmes conclusions dans sa thèse (2011): Kohärenz in der schweizerischen Aussen- und Entwicklungspolitik:

« Au niveau institutionnel, il manque [...] des mécanismes solides pour garantir la cohérence. » p. 250 (traduction libre).

53 Adrian Vatter et al. (2004): La politique de la Suisse à l'égard de l'Afrique du Sud du point de vue de sa cohérence, Résumé

recherche PNR42+. Berne, p. 3.  
Voir aussi Adrian Vatter et al. (2005): Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Berne.

54 Adrian Vatter et al. (2004), p. 4, cf.

note 53.

55 Jon A. Fanzun (2002): Schweizerische Menschenrechtspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg: Vom Sonder- zum Normalfall. ETH Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Beiträge Nr. 35. Zurich, p. 45 sq. (traduction libre).

## 4

# Incohérences dans la pratique : exemples du terrain

## 4.1

## L'UNITÉ CRIMES DE GUERRE SUISSE : DES PAROLES MAIS PEU D'ACTES

Bénédict De Moerloose | TRIAL International

L'engagement constitutionnel de la Suisse pour le respect des droits humains et la poursuite des criminels de guerre et sa politique de promotion des droits humains, notamment en matière de lutte contre l'impunité<sup>56</sup>, paraît aujourd'hui incohérent avec les moyens mis en œuvre par le Ministère public de la Confédération (MPC) et le Département fédéral de justice et police (DFJP) pour lutter contre l'impunité des criminels internationaux présents sur le territoire suisse.

Suite à une votation populaire, la Suisse s'est en effet dotée d'une loi entrée en force en janvier 2011 qui l'oblige à poursuivre d'office les criminels de guerre étrangers lorsqu'ils sont de passage sur son sol. La poursuite des auteurs de crimes internationaux (génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre), tels que définis aux articles 264 à 264n du Code Pénal, a été confiée au MPC.

Constatant le nécessaire besoin de spécialisation des acteurs judiciaires travaillant sur ces dossiers, le MPC a créé en 2012 le Centre de compétences de droit pénal international.

Conçu initialement comme une entité en soi, il a ensuite été rattaché au Centre de compétences contre le terrorisme. De plus, sous couvert du principe de « perméabilité », qui veut qu'ils puissent être affectés à des affaires de terrorisme, les membres de l'unité ont été de plus en plus sollicités pour travailler sur des affaires ne concernant ni leur spécialité, ni leur mission première.<sup>57</sup> Ce concept de perméabilité des ressources est dangereux et menace de vider de sa substance l'engagement pris en matière de lutte contre l'impunité et de faire de cette unité une coquille vide.

Le Procureur général de la Confédération s'était pourtant félicité de la création de l'unité: « j'ai créé cette petite cellule d'enquête, forte de deux procureurs et de deux collaborateurs juridiques, dévolue à ce type de criminalité. Une telle cellule montre vis-à-vis de l'étranger que nous prenons ces affaires au sérieux »<sup>58</sup>.

Malgré l'accroissement du nombre de dossiers, le Centre de compétences a été rattaché au mois de février 2016 à la division Entraide judiciaire.<sup>59</sup> Ce rattachement signifie en pratique que les magistrats compétents ne peuvent pas se consacrer de façon suffisante aux dossiers de crimes internationaux.

De plus, des quatre policiers qui auraient dû être affectés à l'unité, un seul les assiste régulièrement, sans pour autant être formellement affecté à l'unité. Au sein du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), il semble également qu'aucun membre du personnel n'est spécialement dédié au traitement de dossiers pouvant concerner des crimes internationaux.

Cette insuffisance de moyens en matière de lutte contre l'impunité des auteurs de crimes internationaux contraste avec les efforts de plusieurs pays européens. En effet, les Pays-Bas, par exemple, se sont dotés d'une unité spécialisée dans ce contentieux comptant 70 personnes dédiées uniquement à ces affaires. La France s'est quant à elle dotée d'une unité composée de 6 magistrats, 6 conseillers juridiques et entre 14 et 20 enquêteurs ne s'occupant que de ce type d'affaires.

Le désintérêt et le manque de ressources en Suisse ont des conséquences concrètes sur les dossiers, qui, la plupart du temps, avancent peu. Aucune affaire n'a d'ailleurs été jugée depuis la création du Centre de compétences. Pire encore, la Suisse

56 DFAE (2016), p. 20, cf. note 2.

57 Ministère public de la Confédération (2015): Rapport de Gestion

2014. Berne.

58 Serge Gummy (2013): Ils traquent les criminels de guerre. La Liberté,

28. 3. 2013.

59 Ministère public de la Confédération (2016): Rapport de Gestion

2015. Berne.

risquerait de devenir un refuge pour des criminels, comme on l'a vu dans le cas d'un ex-ministre gambien présent en Suisse depuis plusieurs mois, qui n'a pas été inquiété par les autorités suisses jusqu'aux révélations de TRIAL International.<sup>60</sup>

Le manque de ressources allouées à la lutte contre l'impunité est donc en contradiction claire avec les engagements de la Suisse en matière de respect des droits humains et de lutte contre l'impunité des auteurs de crimes les plus graves. La Suisse est en effet signataire de plusieurs conventions (Conven-

tions de Genève de 1948, Convention contre la torture, Statut de Rome, etc.) et dispose d'une loi pénale, décrite ci-dessus, qui l'oblige à une poursuite sans faille des criminels internationaux présents sur son territoire.

Une véritable unité crimes de guerre autonome, disposant de moyens suffisants et regroupant des éléments du MPC, de la Police fédérale et du SEM devrait donc être créée pour que la Suisse puisse prétendre à juste titre remplir ses obligations, nationales et internationales.

## 4.2

### LA PLACE FINANCIÈRE SUISSE ET LES DROITS HUMAINS : UNE STRATÉGIE DE L'ARGENT PROPRE AVEC BEAUCOUP DE ZONES D'OMBRES

Dominik Gross et Mark Herkenrath | Alliance Sud

Quelle leur serve de plaque tournante ou soit leur destination finale, la Suisse continue à attirer les flux financiers illicites (IFF: illicit financial flows). On désigne par là des transactions financières internationales qui servent des buts illégaux ou immoraux comme l'évasion fiscale, le placement de gains d'entreprises dans des paradis fiscaux ou le blanchiment d'argent (issu de la corruption, de la fraude, du trafic d'êtres humains, etc.). Les montants qui échappent aux pays en développement par de tels transferts à l'étranger se chiffrent en milliards, qu'ils pourraient utiliser pour renforcer la mise en œuvre des droits humains. La Suisse rechigne pourtant à prendre des mesures efficaces pour lutter contre ce phénomène. Les flux financiers illicites qui convergent vers des paradis fiscaux tels que la Suisse en provenance des pays en développement représentent des sommes gigantesques. Selon les estimations de l'institut de recherche Global Financial Integrity, les pertes qui en découlent pour ces pays avoisinent les 1'100 milliards de dollars par année.<sup>61</sup> Dans certains pays en développement, le manque à gagner excède le montant de l'aide internationale au développement, voire, dans un pays en développement sur cinq, ce montant combiné à celui des investissements directs de capitaux étrangers. Dans 31 pays en développement, les flux financiers illicites sont supérieurs aux dépenses de santé publique et dans 35 pays, supérieurs au budget de l'éducation.<sup>62</sup> Le développement de ces pays ne peut évidemment qu'en pâtir, et avec lui les droits humains, y compris les droits économiques, sociaux et culturels.

Les conséquences catastrophiques des flux financiers illicites sont depuis longtemps un sujet de préoccupation dans des cercles qui dépassent largement les organisations progressistes de la société civile telles que Tax Justice Network ou Global Alliance for Tax Justice. Ce problème est aujourd'hui l'un des thèmes prioritaires du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. En 2014, celui-ci soulignait déjà dans une résolution les effets délétères des flux financiers illicites sur la mise en œuvre des droits humains et sur le développement des pays les plus pauvres.<sup>63</sup> Dans la foulée, le Conseil a demandé à un expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure d'analyser l'impact de ces flux sur les droits humains et surtout, de proposer des contre-mesures.

Le rapport final de l'expert indépendant est désormais disponible.<sup>64</sup> Entériné par une résolution<sup>65</sup> du Conseil en mars 2016, il livre des constats extrêmement pertinents. Il relève notamment que si les placements dans les pays à très faible imposition abondamment pratiqués par les sociétés transnationales s'opèrent généralement dans un cadre légal, ils doivent néanmoins être considérés comme des flux financiers illicites. Avec l'évasion fiscale pratiquée par des personnes privées, ils constituent la part du lion de l'ensemble de ces flux.

Le rapport est on ne peut plus clair sur les conséquences de l'évasion et de l'optimisation fiscales pour les droits humains: «L'évasion fiscale prive les gouvernements des ressources dont ils ont besoin pour faire appliquer les droits de l'homme, notam-

60 TRIAL International « Torture en Gambie: l'ex-ministre Ousman Sonko face à ses responsabilités », 26. 1. 2017.

61 Dev Karr et Joseph Spanjers (2015): *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004–2013*. Washington, DC.

62 Joseph Spanjers et Hakon Frede Foss (2015): *Illicit Financial Flows and Development Indices: 2008–2012*. Washington, DC.

63 « [L]es énormes pertes liées aux flux financiers illicites – estimées à 946,7 milliards de dollars en 2011

– pourraient contribuer aux efforts déployés par les pays en développement afin de mobiliser des ressources nationales pour l'atténuation de la pauvreté, le développement et la réalisation des droits de l'homme, et diminuer leur dépendance à l'égard des financements extérieurs, qui peut conduire à réduire la maîtrise des programmes nationaux de développement » p. 4 dans: *Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2014): Les effets*

*négatifs du non-rapatriement des fonds d'origine illicite dans les pays d'origine sur la jouissance des droits de l'homme et l'enjeu de l'amélioration de la coopération internationale*, Genève.

64 *Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2016a): Étude finale sur les flux financiers illicites, les droits de l'homme et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 de l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations*

*financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels*, Genève.

65 *Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2016b): Les effets négatifs du non-rapatriement des fonds d'origine illicite dans les pays d'origine sur la jouissance des droits de l'homme et l'enjeu de l'amélioration de la coopération internationale*, Genève.

ment les droits économiques, sociaux et culturels. L'évasion fiscale oblige les gouvernements à se procurer des recettes par d'autres moyens, notamment par des impôts dégressifs, dont les pauvres supportent la plus lourde charge. Il en résulte des conséquences pour les droits de l'homme car les régimes fiscaux dégressifs limitent l'effet redistributif des programmes sociaux, étant donné qu'au final ils sont financés par les personnes mêmes qui sont censées en bénéficier.»<sup>66</sup>

Le rapport émet à l'intention des États-Membres des recommandations qui méritent une attention particulière. Pour combattre l'évasion et l'optimisation fiscales ainsi que d'autres flux financiers illicites, il préconise, entre autres, de :

- mettre rapidement en place un dispositif d'échange automatique de renseignements afin de prévenir la dissimulation d'avoirs et de revenus à l'étranger, si nécessaire sans obligation de réciprocité absolue de la part de l'État partenaire ;
- introduire l'obligation légale de faire connaître publiquement l'identité des propriétaires réels afin d'éliminer la possibilité d'anonymat pour les propriétaires de sociétés, de fiducies et de fondations (public disclosure of beneficial ownership information) ;
- instaurer des mesures législatives obligeant les entreprises transnationales à présenter des rapports publics rendant compte de manière détaillée de leur structure et de leurs activités pays par pays (public country-by-country reporting) ;
- soumettre les sociétés transnationales à des prescriptions les obligeant à inclure un examen de l'incidence de leurs pratiques fiscales dans la vérification du respect de leur devoir de diligence relatif aux droits humains ;
- évaluer de manière systématique l'impact de leur politique fiscale sur les droits humains, afin d'éviter qu'elle n'ait des conséquences néfastes à l'étranger (human rights impact assessments of tax policies).

Lors de l'approbation du rapport par le Conseil des droits de l'homme, la Suisse s'est abstenue. La cause en est certainement

son rôle de premier plan dans la gestion offshore des fortunes privées,<sup>67</sup> alors qu'elle est encore bien loin d'appliquer les recommandations ci-dessus (ni même beaucoup d'autres). Cela n'a pas empêché le Conseil fédéral de faire l'éloge du pays dans son récent rapport sur les « Flux financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement »<sup>68</sup>. Il met en exergue le rôle de pionnier qu'il joue dans la restitution des avoirs des potentats, mais néglige largement de se demander pourquoi et comment ces capitaux sont arrivés dans les banques suisses. En matière d'optimisation et d'évasion fiscale, il relève que la Suisse soutient plusieurs pays en développement dans la réforme de leurs autorités et de leurs législations fiscales.

C'est justement là que se situe l'une des plus grandes incohérences de la politique suisse en matière de droits humains et de développement. D'un côté, la Suisse accomplit un travail bénéfique en matière de coopération au développement, allant jusqu'à encourager des réformes fiscales. De l'autre, elle continue à dissimuler à ces mêmes pays les informations qui leur seraient nécessaires pour détecter les avoirs non déclarés et sanctionner les fraudes. Elle ne veut concéder l'échange automatique de renseignements en matière fiscale qu'aux grandes puissances industrielles et à quelques pays émergents soigneusement sélectionnés. Dans le cas d'échanges de renseignements sur demande, elle refuse de transmettre des informations lorsque les demandes d'assistance administrative se fondent sur des données soi-disant volées. Tout en prévoyant, lors de la prochaine réforme de l'imposition des entreprises, de remplacer les privilèges fiscaux accordés jusqu'ici aux sociétés holding et autres sociétés écrans par de nouvelles incitations pour le transfert des bénéfices réels à l'étranger.

Disons-le sans détours : la Suisse laisse complaisamment perdurer des mécanismes qui favorisent l'opacité et permettent de dissimuler les flux financiers illicites en provenance des pays en développement. Ce faisant, elle rend possible ces transferts occultes. Si elle veut réellement honorer son engagement pour les droits humains, elle ferait bien de miser sur la transparence.

### 4.3

## ÉGARÉS EN CHEMIN : LES DROITS HUMAINS ET L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE AVEC LA CHINE

Thomas Braunschweig | Public Eye

La Suisse est traditionnellement attachée à la promotion et à l'essor du droit international. C'est ce qu'affirme le Conseil fédéral dans le Rapport sur la politique extérieure 2009<sup>69</sup>, en soulignant qu'il s'agit là d'une constante de sa politique extérieure, dont l'axe prioritaire est le respect des droits humains et du droit international humanitaire. L'année suivante, cette déclara-

tion d'intention prend une forme plus concrète : « Il ne suffit pas que les droits de l'homme soient reconnus universellement, il faut aussi qu'ils soient universellement appliqués ; priorité doit donc être donnée à leur mise en œuvre dans la décennie en cours. C'est pourquoi la Suisse s'emploie à les consolider sur le plan normatif, et à encourager la mise en œuvre des standards

66 OHCHR: Illicit financial flows and human rights, site internet en anglais, (traduction libre).

67 Département fédéral des

finances (2017): Rapport sur les questions financières et fiscales internationales, Berne, p. 9.

68 Conseil fédéral (2016b): Flux

financiers déloyaux et illicites en provenance des pays en développement, Berne.

69 DFAE (2009): Rapport sur la

politique extérieure 2009, Berne.

internationaux.»<sup>70</sup> Et l'année d'après, cette fois dans son message sur la Continuation des mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016<sup>71</sup>, le Conseil fédéral déclare que la politique extérieure suisse en matière de droits humains est une tâche transversale relevant d'un grand nombre de domaines, dont notamment la politique économique extérieure. Il attire l'attention sur les « défis particulier » qu'elle pose en matière de cohérence.

Cette même année, les négociations de l'accord de libre-échange avec la Chine offrent au Conseil fédéral une occasion de prouver qu'il est apte à relever ces défis. Ce qui n'est manifestement pas le cas : sur plus de mille pages, le texte de l'accord ne mentionne pas une seule fois les droits humains.<sup>72</sup> Plus grave encore, alors que d'autres accords de libre-échange signés par la Suisse se réfèrent au moins en préambule à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'accord avec la Chine ne contient même pas cette indication.

Le respect des standards internationaux minimaux concernant le droit du travail est particulièrement crucial dans le contexte des accords commerciaux. Ceux-ci permettent de garantir des conditions de concurrence équitables (level playing field) tout en étant une des conditions d'un développement durable. La Suisse défendait manifestement aussi cette vision en 2010 lorsqu'elle a approuvé l'intégration d'un chapitre sur le développement durable aux futurs accords de libre-échange conclus dans le cadre l'AELE. Ce chapitre contient des dispositions modèles en matière d'environnement et de standards du travail, en particulier « [l']engagement à observer notamment les conventions fondamentales de l'OIT en matière de droit du travail [...] ».<sup>73</sup> Les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail constituent le cœur du droit international du travail et établissent des standards minimaux en ce qui concerne la liberté de rassemblement et la liberté de négociation collective, la suppression du travail forcé, l'abolition du

travail des enfants et l'interdiction de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

Lors de l'approbation du mandat de négociation pour un accord de libre-échange avec la Chine, la Commission de politique extérieure du Conseil national avait exigé elle aussi que l'accord intègre un chapitre sur le développement durable, afin de garantir « que l'accord tienne également compte de facteurs écologiques et sociaux, la reprise, par les deux parties, des principes défendus par les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) étant au centre des préoccupations de la majorité de la commission ». <sup>74</sup> Dans ce cas précis, l'exigence est fondée, car la Chine n'a pas ratifié les normes fondamentales de l'OIT protégeant la liberté de rassemblement et la liberté de négociation collective, et on sait que les violations du droit du travail y sont très répandues.

L'accord de libre-échange avec la Chine est pourtant bel et bien en vigueur, sans nulle trace d'un chapitre sur le développement durable ou d'une référence aux conventions fondamentales de l'OIT. Un accord de collaboration a certes été conclu en parallèle en matière de travail et d'emploi. Mais il ne mentionne pas non plus les normes fondamentales de l'OIT, sans même parler d'exiger leur respect. Du reste, l'accord parallèle n'est pas lié juridiquement à l'accord de libre-échange, et contrairement aux autres accords commerciaux, ses dispositions ne sont pas soumises à une procédure d'arbitrage.

Un avis juridique<sup>75</sup> de l'Université de Zurich aboutit également à un verdict clair : « Il est contradictoire d'envisager les droits humains comme une dimension des relations du libre-échange tout en accordant un traitement de faveur à des produits issus du travail forcé. Malgré les efforts mis en œuvre pour mieux faire respecter les standards existants, l'accord présente une contradiction insoluble avec l'objectif qui visait à intégrer la dimension des droits humains dans la régulation des relations commerciales avec la Chine ».

#### 4.4

### CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ARMES : QUAND LE DOUTE PROFITE À L'ÉCONOMIE

Patrick Walder | Amnesty International

En matière d'armement, la politique extérieure suisse est régulièrement au centre d'un conflit entre des intérêts divergents. Il y a d'un côté un engagement clamé haut et fort en faveur de la paix et des droits de l'homme à l'étranger et de l'autre, la défense des intérêts de l'économie privée et de la compétitivité des fabricants d'armes suisses. Au gouvernement, ces deux positions sont en général défendues par le DFAE (responsable de la poli-

tique de paix et de la politique en matière de droits humains) et par le SECO (responsable des questions économiques).

Une deuxième contradiction se dessine entre l'engagement à l'étranger et la pratique en Suisse. La Suisse a ainsi beaucoup œuvré sur la scène internationale pour que le commerce des armes soit sévèrement réglementé. Mais en ce qui concerne ses propres exportations, elle s'est ensuite montrée plus laxiste.

70 DFAE (2010): Rapport sur la politique extérieure 2010, Berne, p. 1097.

71 Conseil fédéral (2011): Message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine

2012–2016, Berne.

72 Les textes de l'accord sont disponibles sur le site internet du SECO.

73 Dossier de presse du SECO (2010): Conclusion des travaux de l'AELE sur le commerce,

l'environnement et les standards du travail, p. 3.

74 Services du Parlement (2010): La CPE veut inscrire le développement durable dans l'accord de libre-échange avec la Chine.

75 Oliver Diggelmann (2014): Das

Abkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China über Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, expertise juridique en allemand, Zurich, p. 3 (traduction libre).

Entré en vigueur fin 2014, le traité sur le commerce des armes (TCA) instaure pour la première fois des normes contraignantes pour le contrôle du commerce international des armes conventionnelles. Il interdit les transferts d'armes vers des pays où le risque est grand que celles-ci soient utilisées pour perpétrer des violations des droits humains ou du droit international humanitaire.<sup>76</sup>

La Suisse a joué un rôle positif durant l'élaboration du TCA. Sous l'égide du SECO, elle s'est engagée dans des négociations internationales difficiles pour obtenir le traité « le plus fort et le plus efficace possible ». <sup>77</sup> Le DFAE a assuré en 2015 que, dans le cadre de la mise en œuvre du traité, la Suisse allait continuer à « assumer un rôle aussi actif qu'au cours de la négociation ». <sup>78</sup> Cette même année, la Suisse, pays hôte du TCA dont le secrétariat est à Genève, a vu ses efforts couronnés de succès. <sup>79</sup>

Après la signature du Traité sur le commerce des armes, la Suisse a abaissé à deux reprises le niveau de contrôle de ses exportations d'armes. En mai 2014, le Parlement l'a abaissé au niveau du TCA : l'ordonnance actuelle interdit certes le commerce des armes avec l'étranger « lorsque le pays auquel elles sont destinées commettent de manière systématique de graves violations des droits humains ». Mais une autorisation peut tout de même être accordée par dérogation, « si le risque est faible que le matériel de guerre à exporter soit utilisé pour commettre des violations graves des droits de l'homme ». <sup>80</sup>

Le renforcement du contrôle des armes instauré par le Conseil fédéral en août 2008 en prévision de la votation sur l'initiative populaire pour une interdiction d'exporter du matériel de guerre est ainsi devenu caduc. Le lobbying intensif de l'industrie suisse de l'armement, réclamant l'égalité de traitement avec la concurrence européenne, a eu raison du Parlement qui s'est rallié à ses vues à une très courte majorité. <sup>81</sup> Avec cette décision, les intérêts économiques de l'industrie de l'armement ont clairement pris le pas sur la protection des droits humains.

En avril 2016, le Conseil fédéral a levé le moratoire d'un an sur les exportations d'armes à destination du Moyen-Orient (guerre au Yémen) et a réinterprété l'ordonnance sur le matériel de guerre. <sup>82</sup> L'interdiction de livrer des armes aux pays impliqués dans un conflit armé ne doit plus s'appliquer que « si un conflit armé règne au sein même du pays destinataire ». <sup>83</sup> Cette décision était également le produit d'un intense lobby de la part des milieux économiques et des parlementaires du camp bourgeois. <sup>84</sup> Avec elle, le Conseil fédéral a annulé le second durcissement des conditions d'exportations d'armes de 2008, qui avait privé l'initiative pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre de sa raison d'être. <sup>85</sup>

La décision du Conseil fédéral d'outrepasser la lettre de l'ordonnance sur le matériel de guerre ne pose pas seulement un problème du point de vue démocratique. La réinterprétation aventureuse de l'ordonnance a permis à l'industrie de l'armement de vendre des armes à des pays en guerre, par exemple sur les grands marchés du Golfe Persique.

En Suisse, le financement direct ou indirect des armes nucléaires et des armes illégales est interdit. <sup>86</sup> La Loi sur le matériel de guerre comprend hélas une lacune funeste qui permet aux banques de continuer à investir dans des entreprises qui fabriquent des armes nucléaires, lorsque celles-ci fabriquent également des armes conventionnelles, voire des biens civils. Les banques suisses ont investi plus de 6 milliards de dollars dans des entreprises fabriquant des armes nucléaires ; la banque nationale a elle-même placé six millions de dollars dans ce domaine. <sup>87</sup>

La conseillère nationale Evi Allemann proposait déjà dans une motion en 2014 de combler la lacune législative permettant de tels investissements. Le Conseil fédéral s'est opposé à une telle « interdiction d'investir », l'estimant excessive. <sup>88</sup> Il permet ainsi que de l'argent suisse finance des armes nucléaires, alors même qu'au niveau international, il s'est engagé pour leur interdiction. <sup>89</sup>

#### 4.5

### DE SCANDALE EN SCANDALE : UN SILENCE RISQUÉ AUTOUR DU COMMERCE DE L'OR

Christoph Wiedmer et Julia Büsser | Société pour les peuples menacés

Près des deux tiers de l'or négocié dans le monde transite par la Suisse et les raffineries suisses traitent au moins un tiers de l'or

issu de toutes les mines du globe. Parmi les sept plus grandes raffineries d'or, quatre sont des entreprises suisses. <sup>90</sup>

76 UNODA: Le traité sur le commerce des armes (site internet).

77 SECO: L'Assemblée générale des Nations Unies adopte le Traité international sur le commerce des armes. Communiqué de presse, 3. 4. 2013.

78 DEFR/DFAE: Traité sur le commerce des armes: dépôt de l'instrument de ratification. Communiqué de presse, 30. 1. 2015.

79 SECO: Exportations de matériel de guerre en 2015. Communiqué de presse, 23. 2. 2016.

80 Ordonnance sur le matériel de guerre, en vigueur depuis le 1. 11. 2014.

81 Andreas Keiser: Schweiz will nicht mehr Musterschülerin sein. Swissinfo, 6. 3. 2014.

82 Conseil fédéral/DEFR: Le Conseil fédéral se penche sur diverses demandes d'exportation de matériel de guerre. Communiqué de presse, 20. 4. 2016.

83 Lettre du SECO à l'agence télégraphique suisse ats, dans: Swissinfo: Waffenexporte in Golfstaaten im Widerspruch zur

Verordnung, 22. 4. 2016, (traduction libre).

84 Heidi Gmür: Waffenexporte in den Nahen Osten: Das Moratorium ist Geschichte. NZZ, 20. 4. 2016.

85 Swissinfo: Waffenexporte in Golfstaaten im Widerspruch zur Verordnung, 22. 4. 2016.

86 Loi fédérale sur le matériel de guerre, art. 8, al. 1c, interdiction du financement indirect.

87 International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (2016): Don't Bank the Bomb. A global report on the financing of nuclear

weapons producers. Utrecht.

88 Réponse du Conseil fédéral du 14. 5. 2014 à la motion 14.3253 d'Evi Allemann.

89 DFAE: Interdiction des armes nucléaires: la Suisse souhaite que les négociations soient axées sur la recherche de consensus et l'inclusion de tous les acteurs. Communiqué de presse, 28. 10. 2016.

90 Société pour les peuples menacés (2012): Gold – Die Rolle der Schweiz in einem schmutzigen Geschäft. Ostermündigen.

Ces dernières années, plusieurs scandales ont agité le secteur du raffinage de l'or. En novembre 2013, par exemple, une plainte a été déposée contre la raffinerie suisse Argor Heraeus sur un soupçon de blanchiment d'argent et de complicité de crime de guerre.<sup>91</sup> Bien que la procédure ait été ultérieurement suspendue, on peut lire dans l'exposé des motifs qu'Argor travaillait de l'or de provenance douteuse, ce qu'il aurait dû refuser. En 2012, cinq personnes sont mortes lors de confrontations violentes autour de la mine d'or de l'entreprise Yanacocha dans la région de Cajamarca, au Pérou. La raffinerie tessinoise Valcambi, principale cliente de l'or de Yanacocha, n'a jamais suspendu sa collaboration avec l'entreprise.<sup>92</sup> À l'automne 2015, la Société pour les peuples menacés a publié un rapport démontrant que les raffineries suisses Metalor et Pamp ont par le passé importé de l'or obtenu par des procédés illégaux, au prix de graves dégâts à l'environnement et de conflits sociaux.<sup>93</sup> La raffinerie a toujours assuré remplir son devoir de diligence et se soumettre à des contrôles indépendants.

Même le rapport de base du Conseil fédéral paru en 2013 met en garde contre des incohérences de la politique extérieure suisse en matière de droits humains dans ce domaine: «L'extraction illégale d'or peut ainsi saper les efforts entrepris – par la Suisse également – pour mettre fin à des conflits armés.» Au sujet des raffineries, le même rapport rappelle que, «[p]our une entreprise, enfreindre les sanctions internationales peut avoir des conséquences pénales et engendrer une publicité négative».<sup>94</sup>

Les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme soulignent de leur côté que les acteurs économiques doivent respecter les droits humains.

La Suisse s'est engagée à les mettre en œuvre et dans le Plan d'action national (PAN) y relatif, Plan dans lequel elle pointe également le danger d'un positionnement incohérent. La mesure 16 concernant la «réduction des risques d'atteintes aux droits de l'homme en relation avec l'extraction et le commerce de l'or» met en garde: «De par la position importante de la Suisse dans le négoce de l'or, dans la transformation et le raffinage, il y a des risques que de l'or issu de mines illégales, qui contribuent partiellement au financement de groupes armés et du crime organisé, soit également importé en Suisse. Ceci peut avoir une influence négative sur la protection des droits de l'homme dans les pays producteurs d'or.»<sup>95</sup>

Le devoir de diligence pratiqué jusqu'ici par les raffineries s'est révélé sans effet pour empêcher le traitement de l'or «sale». L'opacité du commerce de l'or permet l'importation d'or de provenance douteuse, aucune raffinerie ne publiant la liste de ses fournisseurs et de ses producteurs d'or. Les mécanismes de contrôle auxquels les raffineries disent se soumettre<sup>96</sup> ne permettent pas d'obtenir la qualité souhaitée, pas plus qu'ils ne vérifient la situation sur place afin d'exclure que l'or provient de sources illégales. La Suisse officielle ne daigne pas intervenir.

Compte-tenu du risque élevé que le commerce de l'or représente pour les violations des droits humains et la réputation de la Suisse, l'absence de mesures efficaces et contraignantes de la part du gouvernement est tout à fait incompréhensible. Soyons optimistes cependant: avec le rapport sur l'or actuellement en préparation, la Suisse disposera d'un instrument lui donnant les moyens d'agir pour améliorer la cohérence de son engagement envers les droits humains, également dans le domaine du commerce de l'or.

#### 4.6

### EN COLOMBIE, LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE ENTREPRISES ET DROIT HUMAIN SE FAIT ATTENDRE

Stefan Suhner | Groupe de travail Suisse-Colombie

La Colombie est un des pays prioritaires de la coopération internationale menée par la Suisse. Outre la DDC et le SECO, la Division sécurité humaine (DSH) y conduit aussi un programme pays. Le domaine Économie et Droits humains constitue un des grands axes de la stratégie de la DSH, et l'ambassade de Suisse œuvre pour que les entreprises suisses s'engagent en faveur de la paix. Depuis 2006, la Suisse soutient l'initiative «Guias Colombia» et le «Compromiso Etico»<sup>97</sup>, formalisé en février 2012 par une déclaration d'intention de 17 entreprises suisses. Sur place, la

DHS et l'ambassade sont soucieuses d'encourager les processus et les dialogues multi-acteurs. La stratégie actuellement mise en œuvre par la Suisse en Colombie vise également à ce que les entreprises privées respectent les droits humains et s'engagent pour la promotion de la paix. Il y a en effet urgence, car les entreprises se trouvent régulièrement en conflit avec les communautés ou sont accusées d'être complices de violations des droits humains, en lien notamment avec l'extraction de matières premières dans des mines à ciel ouvert. Dans son Rapport sur les matières pre-

91 TRIAL International: Stop Pillage: TRIAL denounces gold looting by a Swiss refinery company. News Release, 4. 11. 2013 (last modified: 18. 10. 2016).

92 Société pour les peuples menacés/Grupo de formación e intervención para el desarrollo sostenible (2016): «Tatort

Cajamarca»: Goldkonzern Yanacocha und Menschenrechtsverletzungen in Peru. Ostermundigen/Cajamarca.

93 Société pour les peuples menacés (2015): Geschäfte mit illegalem Gold – Schweizer Raffinerie Metalor unter Verdacht. Ostermundigen.

94 DFAE/DFP/DEFR (2013): Rapport de base matières premières – Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral. Berne, p. 20 et 32.

95 Conseil fédéral (2016a), p. 23, cf. note 35.

96 Voir par exemple Metalor

Response to the Report published by the Association SPM on the gold imported by Metalor from Peru, 7. 10. 2015.

97 Fundación Ideas para la Paz (2014): Ethical Commitment of Swiss Companies in Colombia: Guidelines for its implementation. Bogotá.

mières, le Conseil fédéral souligne l'importance d'une gestion d'entreprises responsable – en particulier dans les États fragiles et les zones de conflits – et il attend des entreprises suisses le respect de leur devoir de diligence dans les domaines des droits humains et de la protection de l'environnement.<sup>98</sup>

La réalité de l'engagement de la Suisse officielle en Colombie ne reflète aucunement ces déclarations d'intention politiques. Depuis des années, les ONG dénoncent l'inefficacité sur le terrain des instruments promus par l'ambassade. En témoignent les violations continuelles des droits humains dont sont accusées des entreprises suisses comme Glencore. Malgré cela, l'ambassade ne prend aucune mesure concrète pour rappeler leurs devoirs aux entreprises montrées du doigt. L'ambassade et la DSH s'abstiennent de s'engager fermement pour une politique cohérente en matière de droits humains et d'obliger les entreprises à rendre compte des mesures prises et des résultats obtenus. On ne les voit nullement s'engager pour encourager le dialogue ou arbitrer des conflits entre les entreprises et les populations concernées. Les autorités suisses semblent craindre de marquer leur présence dans des situations de conflits, ne serait-ce qu'en adoptant un rôle d'observateur, pour ne rien dire de celui de médiateur.

Elles vont ainsi à l'encontre des autres ambassades, par exemple celle d'Allemagne, qui s'intéressent au sort des communautés touchées par Glencore dans le voisinage des mines de charbon.

Une évaluation externe a confirmé bon nombre de ces problèmes.<sup>99</sup> Mais les actrices et acteurs suisses semblent peu disposés à traduire les intentions politiques en actes concrets. Ainsi, au lieu de renforcer l'instrument «Compromiso etico» évoqué dans l'évaluation critique, on en réduit encore la portée en le transformant en une simple plateforme de dialogue. On renonce à mettre en œuvre d'autres mesures recommandées par l'évaluation, comme une feuille de route pour les activités de l'ambassade dans ce domaine et des directives concrètes pour encourager le dialogue.

Certes, le DFAE a fait sienne la recommandation d'axer le travail de l'ambassade de Suisse dans le domaine des entreprises et des droits humains sur une meilleure adéquation avec le terrain et de mettre davantage l'accent sur les cas concrets, mais une année plus tard, rien n'a été fait. Ce qui reste, c'est une contradiction inquiétante entre de belles déclarations d'intention au niveau politique et la passivité des autorités suisse qu'on observe sur place.

#### 4.7

### L'EXEMPLE DU HONDURAS : LA PAIX ? LES DROITS HUMAINS ? OU SEULEMENT LES AFFAIRES ?

Anna Leissing | KOFF/swisspeace

C'est une gageure que d'élaborer des politiques cohérentes dans l'enchevêtrement complexe des intérêts relevant de l'économie, de la protection de l'environnement, des droits humains et de la promotion de la paix. On le voit bien à l'exemple de l'engagement suisse au Honduras, qui pose la question de la cohérence à des niveaux très divers et fait apparaître plusieurs contradictions.

Le premier niveau concerne le programme de la Direction du développement et de la collaboration (DDC), qui vise à améliorer la situation des droits humains par différentes stratégies et approches, souvent perçues comme contradictoires. D'une part, dans le cadre d'un projet mené conjointement avec la Division sécurité humaine (DSH), la DDC contribue à la protection des personnes qui défendent les droits humains (DDH) au Honduras, au Guatemala et au Salvador, mettant ainsi en pratique les Lignes directrices de la Suisse concernant les défenseurs des droits de l'homme<sup>100</sup>. Au Honduras, le soutien aux personnes menacées est une urgence. En effet, les cercles du pouvoir tentent de faire taire la société civile organisée, en particulier les organisations des droits humains critiques envers le gouvernement, à coups de menaces, d'emprisonnements arbitraires et d'atteintes à l'intégrité physique, voire à la vie. La protection des personnes qui défendent les droits humains relève d'une approche classique en matière de

promotion des droits humains. Ce positionnement clair en leur faveur est parfois critiqué au motif qu'il jetterait de l'huile sur le feu d'une situation conflictuelle au lieu de chercher le dialogue et de collaborer avec toutes les parties en vue d'une solution.

D'autre part, la DDC participe au côté de l'Union européenne à une réforme complète du secteur de la sécurité. Il s'agit de promouvoir le respect des droits de l'homme au sein de la police hondurienne et d'améliorer les relations entre les forces de sécurité et la population. Ce programme relève quant à lui d'une approche de transformation des conflits. Dans le milieu des droits humains, les initiatives de ce genre sont accusées de légitimer les violations des droits humains en invitant les coupables à la table des négociations, généralement menées derrière des portes closes, au lieu de dénoncer publiquement les injustices et de prendre le parti des victimes.

Le programme de la DDC au Honduras réunit donc deux approches – droits humains et transformation des conflits – qui peuvent être perçues comme antithétiques. Sur le plan théorique, la contradiction entre ces deux approches peut être facilement résolue et force est de constater qu'elles sont en accord avec le but visé, à savoir l'amélioration de la situation des droits humains au Honduras. Pourtant, la réalité concrète de ce pays complexe donne

98 Voir Recommandation n° 10 du Rapport de base matières premières, p. 12.

99 Sustentia (2015): External

evaluation: lessons learned and strategy development process to review the activities in the area of business and human rights

(Colombia ethical commitments and guidelines) in Colombia. Madrid.

100 DFAE (2013): Lignes directrices

concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme. Berne.

une toute autre image. Les corps de police sont soupçonnés de graves violations des droits humains, telles que des exécutions extrajudiciaires, des emprisonnements arbitraires, de l'épuration sociale dans les quartiers pauvres, de la violence, de la répression et de participation au crime organisé.<sup>101</sup> Le gouvernement actuel se montre peu intéressé à changer les choses, mais sous couvert de combattre le terrorisme, il mène une politique musclée à l'égard des opposants politiques, des organisations de défense des droits humains et autres voix critiques.

Compte-tenu de ce contexte politique, on peut se demander dans quelle mesure le travail avec la police peut réellement avoir un effet positif. La démarche risque même de saper l'ensemble de l'engagement pour les droits humains au Honduras, car les organisations locales de défense des droits humains et d'autres acteurs clé ne comprennent absolument pas comment un même acteur peut s'engager au Honduras pour les droits humains et l'État de droit tout en coopérant avec une police responsable de violations massives des droits humains. La politique de la communauté internationale est ainsi perçue comme manquant de transparence et de cohérence, ce qui mine sa crédibilité et, partant, son efficacité.

Dans ce complexe champ de tensions, il est important de faire preuve d'une sensibilité aux enjeux de ce terrain conflictuel, en se basant sur des analyses exhaustives et fréquemment renouvelées du contexte et des forces en présence afin de peser le pour et le contre de chaque intervention, en l'adaptant au besoin. En application des principes des droits humains que sont la participation, la responsabilité et la transparence, il s'agit aussi d'inclure des acteurs locaux dans le processus visant à assurer davantage de cohérence et à élaborer des critères correspondants. C'est dans cette direction que pointe le nouveau message du Conseil fédéral sur la coopération internationale 2017–2020<sup>102</sup>, qui met l'accent sur une intégration plus poussée des droits humains, de la paix et du développement.

Alors que des contradictions se font jour entre la politique des droits humains et la politique de paix, comme on l'a vu

ci-dessus, la question de la cohérence se pose également à un second niveau, celui de la politique extérieure économique de la Suisse. Dans la région de Bajo Aguán, au nord du Honduras, un conflit fait rage depuis des décennies entre les familles de paysans qui y vivent depuis toujours et l'industrie de l'huile de palme<sup>103</sup>. De nombreux paysans, militants et journalistes, hommes et femmes, ont été assassinés ces dernières années. Comme si de rien n'était, la Banque mondiale, dans laquelle la Suisse est notamment représentée par un directeur exécutif, investit dans une entreprise d'huile de palme de la région soupçonnée d'accaparement de terres et d'exactions contre les droits humains.<sup>104</sup> La Banque mondiale prend ainsi le risque d'envenimer encore davantage le conflit. Après coup, l'investissement a même été estimé problématique par l'office de médiation interne. Invité à s'exprimer, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a justifié cette décision en invoquant la création d'emplois et l'impact des investissements sur le développement. Les responsables de la politique économique extérieure de la Suisse au Honduras font passer au second rang le droit de participation et de co-décision, la conciliation démocratique d'intérêts divergents, ainsi que la protection des droits humains et de l'État de droit. Des principes que la DDC soutient pourtant via un vaste programme dans le même Honduras et qui sont censés aller de soi dans la politique intérieure de notre pays.

Cet exemple fait clairement apparaître que différents agendas et intérêts peuvent être potentiellement en concurrence. Aussi longtemps que la cohérence de la politique extérieure vis-à-vis des droits humains ne sera pas systématiquement vérifiée, les efforts consentis dans les domaines de la paix et des droits humains manqueront de crédibilité et de l'ancrage indispensable dans le terrain local. Ce sont pourtant deux éléments centraux pour que l'engagement de la Suisse en faveur de la paix et des droits humains dans des conflits internationaux et des contextes fragiles puisse déployer tout son potentiel.

#### 4.8

### RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES ENTREPRISES : UN CONSENSUS INTERNATIONAL QUI GÉNÈRE DES MANŒUVRES D'ÉVITEMENT AU NIVEAU NATIONAL

Urs Rybi | Public Eye

Alors même le Conseil fédéral a fait preuve de cohérence au niveau international en s'engageant activement lors de l'élaboration des principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (UN Guiding Principles, UNGP), assumant par là-même sa responsabilité, la mise en œuvre desdits principes présente aujourd'hui de nombreuses incohérences. Le Conseil

fédéral a timidement établi un plan d'action, réinterprétant à sa guise des concepts clés (dont celui de *smart mix*) et négligeant de préciser comment aborder les conflits d'objectifs de manière proactive afin d'améliorer la cohérence. Au final, on peut se demander quelle est la cohérence de l'engagement de la Suisse au niveau international (ex. Comité des droits sociaux de l'ONU).

101 [Insight Crime \(2016\) : Honduras – Security Forces ; Human Rights Watch \(2017\) : World Report 2017 – Honduras.](#)

102 [Conseil fédéral \(2017a\) : Message sur la coopération internationale](#)

de la Suisse 2017–2020. Berne. 103 [International Criminal Court \(2015\) : Situation in Honduras : Article 5 Report. The Hague ; FIAN : Honduras – Bajo Aguán \(site internet\) ; UPR Plattform](#)

[Honduras \(2016\) : Alternative Report to the Second Report of the State of Honduras to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Executive Summary.](#)

104 [Sasha Chavkin \(2015\) : Bathed In Blood. Huffington Post, 9. 6. 2015 ; Compliance Advisor Ombudsman \(2013\) : IFC Investment in Ficohsa, Honduras. Appraisal Report.](#)

Comme on peut lire dans la Stratégie droits de l'homme du DFAE: «En tant que siège de quelques-unes des entreprises multinationales ou fédérations sportives les plus importants de la planète, la Suisse se doit de porter une attention particulière à l'égard du respect des droits de l'homme par le secteur privé.»<sup>105</sup> En 2014 déjà, le Conseil fédéral affirmait qu'au vu de ce nombre élevé d'entreprises internationales, la Suisse avait «une grande responsabilité en matière de respect des droits de l'homme et de protection de l'environnement, en particulier vis-à-vis des pays qui ne respectent pas suffisamment les principes de l'État de droit»<sup>106</sup>. Mais comment le Conseil fédéral s'engage-t-il pour traduire ces paroles en actes au niveau national et international? Et ses actes sont-ils cohérents avec les engagements pris?

Plusieurs tentatives ont été faites par le passé dans le cadre de l'ONU pour s'accorder sur un standard international minimal fixant la responsabilité des entreprises vis-à-vis des droits humains. Après qu'un projet ambitieux ait échoué en 2003 face à la résistance des milieux économiques et des nations industrialisées, Kofi Annan a nommé un représentant spécial chargé de recoller les morceaux. John Ruggie, politologue issu de Harvard, a développé durant six ans un cadre général et un ensemble de 31 principes de mise en œuvre. En 2011, les principes directeurs de l'ONU (UNGP) ont été adoptés à l'unanimité par le Conseil des droits de l'homme et reconnu par tous les groupes d'intervenants. La Suisse a activement contribué à ce but par un appui financier et logistique.

La mise en œuvre des UNGP telle qu'elle s'opère en Suisse se révèle moins cohérente. En 2011, le Conseil des droits de l'homme a appelé les États à appliquer les principes directeurs de l'ONU et à élaborer à cette fin des Plans d'actions nationaux (PAN). Ce n'est que cinq ans plus tard, le 9 décembre 2016, que la Suisse a publié le sien. Elle fut le neuvième pays à le faire. Le Conseil fédéral a attendu de recevoir un mandat du Parlement pour s'atteler à son PAN, pour le produire ensuite avec deux ans de retard.

Or cette lenteur ne concerne pas seulement le processus, mais également le contenu. Il faut certes reconnaître au PAN le mérite de détailler chacun des 31 principes directeurs, mais il évite d'aborder les thèmes sensibles, comme le montrent de manière exemplaire les réflexions qu'il contient au sujet de la cohérence. Le principe directeur 8 des UNGP pose explicitement un impératif de cohérence: «Cela inclut une cohérence politique *verticale*, impliquant que les États se dotent des politiques, lois et processus nécessaires pour mettre en œuvre leurs obligations envers les droits humains. Cela signifie aussi une cohérence *ho-*

*rizontale* entre tous les départements et agences gouvernementales aux niveaux national et infranational. Les PAN sont des instruments essentiels pour améliorer la cohérence dans les deux dimensions.»<sup>107</sup> Le PAN affirme certes que l'«ancrage des Principes directeurs de l'ONU»<sup>108</sup> dans les stratégies concernées est à la base de la cohérence des politiques, mais ne précise pas les processus qui permettraient de résoudre les éventuelles contradictions entre les stratégies des différents départements, voire au sein du même département. Les conflits d'objectifs entre la promotion économique et la politique des droits humains sont passés sous silence.

Ces conflits d'objectifs apparaissent d'autant plus flagrants lorsqu'on considère l'ensemble des mesures contenues dans le Plan d'action. En la matière, les principes directeurs de l'ONU exigent que: «en accord avec les UNGP, un PAN doit consister en une combinaison efficace (*smart mix*) entre des *mesures obligatoires et volontaires*, internationales et nationales»<sup>109</sup>. Cependant, c'est en vain qu'on cherchera une telle combinaison dans le PAN suisse. Parmi les 50 mesures proposées, seules six sont nouvelles, et pas une n'est contraignante.<sup>110</sup> Autre incohérence, le Conseil fédéral évite de se poser la question de l'efficacité de ses mesures. Il met ses intérêts économiques dans la balance, ce qui est contraire aux principes directeurs de l'ONU, et en déduit le primat des mesures volontaires. Alors que le groupe de travail de l'ONU souligne qu'il s'agit de trouver la combinaison de mesures la plus efficace pour éviter un impact négatif sur les droits humains<sup>111</sup>, dans le PAN, le Conseil fédéral, reconnaissant le «*smart mix*» comme un concept de base, lui associe néanmoins ceux de «liberté économique» et de «proportionnalité». Comment le Conseil fédéral entend-il s'assurer que les seules mesures volontaires suffiront pour que le souci des droits humains ne soit pas l'apanage de quelques entreprises modèles, mais que des mesures de prévention soient prises à large échelle? Mystère!

En ce qui concerne les mesures contraignantes, on débat au niveau politique de l'opportunité de donner une forme juridique contraignante à l'outil de prévention développé dans les principes directeurs, à savoir la procédure de diligence en matière de droits humains (comme le réclame notamment l'initiative pour des multinationales responsables<sup>112</sup>). Cela implique pour les entreprises de déterminer en amont si leurs activités présentent un risque pour les droits humains et de prendre le cas échéant des mesures pour y remédier. L'ampleur de la remédiation exigée est toujours fonction de la gravité du risque. Le PAN considère lui aussi une telle procédure de diligence «comme le pilier même de la mise en œuvre» de la responsabilité des entreprises.<sup>113</sup>

105 DFAE (2016), p. 9, cf. note 2.

106 Conseil fédéral (2014): Rapport de droit comparé. Mécanismes de diligence en matière de droits de l'homme et d'environnement en rapport avec les activités d'entreprises suisses à l'étranger, Berne, p.2.

107 UN Working Group on Business and Human Rights (2014): Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, p. 25 (traduction libre et

ajout de l'italique).

108 Conseil fédéral (2016a), p. 31, cf. note 35.

109 UN Working Group on Business and Human Rights (2014), p. 12, cf. note 107 (traduction libre et ajout de l'italique).

110 Dans un discours prononcé devant un public d'experts internationaux, le Forum de l'ONU entreprises & droits humains 2016, le conseiller fédéral Johann Schneider-

Ammann n'a même pas tenté d'explicitier cette contradiction, au contraire il a même souligné le fait que «Le Plan d'action suisse ne prévoit aucune nouvelle mesure législative».

111 Voir Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights: «Le terme «*smart mix*» signifie qu'il faut prendre en considération toutes les mesures possibles pour influencer l'impact de l'économie

sur les droits humains et que la combinaison des mesures identifiées doit être intelligente, au sens qu'elle est *la plus efficace pour résoudre les impacts négatifs*», p. 12 (traduction libre et ajout de l'italique).

112 Quel est le but de l'initiative pour des multinationales responsables? (Site internet).

113 Conseil fédéral (2016a), p. 11, cf. note 35.

En 2014, le Conseil fédéral affirmait qu'il était légitime de se demander si la Suisse devait jouer un rôle de précurseur à ce sujet.<sup>114</sup> Mais il tergiverse. Il reconnaît que certains États devraient envisager des mesures allant dans le sens d'une obligation de diligence, mais il redoute de se montrer proactif tant qu'il n'y aura pas de large appui au niveau international pour éviter de pénaliser la place économique suisse (level playing field).<sup>115</sup>

En ce moment, le comité de l'ONU pour les droits sociaux discute, dans le cadre d'une Observation générale, de la possibilité d'obliger les États à introduire de telles procédures de diligence au titre d'une de leurs obligations issues du Pacte I de l'ONU.<sup>116</sup>

Avec 165 États parties au pacte potentiellement concernés, on pourrait s'attendre à ce que la Suisse voie là l'opportunité de créer l'appui international souhaité. Mais voici les explications

données par le représentant du SECO, qui exposait la position de la Suisse lors de ces discussions en février 2017: «La mise en œuvre de l'observation générale pourrait avoir des conséquences négatives, notamment pour les entreprises suisses [...]. Il faut éviter qu'à cause de quelques rares cas isolés, l'ensemble des entreprises soit surchargé par des obligations de diligence lourdes du point de vue administratif et financier et qui viendraient compromettre la capacité concurrentielle des entreprises.»<sup>117</sup>

Avec l'argument des conséquences économiques négatives, le SECO semble vouloir se prémunir contre la mise en œuvre d'instruments que les principes directeurs de l'ONU considèrent comme essentiels, alors qu'une procédure coordonnée au niveau international et un renforcement du droit international sont justement l'enjeu de la discussion.

#### 4.9 MARCHÉS PUBLICS : DU BON MARCHÉ À N'IMPORTE QUEL PRIX ?

Stefan Salzmann | Action de carême

L'objectif du développement durable est inscrit dans la Constitution fédérale. Dans sa Stratégie pour la mise en œuvre des principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, le Conseil fédéral promet de s'engager dans le cadre des marchés publics pour que «la chaîne de valeur des biens acquis par les pouvoirs publics ne soit pas entachée par des violations des droits de l'homme»<sup>118</sup>. Le développement durable, et avec lui le respect des droits humains et du droit du travail, sont des critères à prendre en compte par les pouvoirs publics lors de leurs acquisitions. Mais la Confédération, les cantons et les communes ne peuvent actuellement fonder leurs choix sur les critères du développement durable que lorsque ceux-ci n'ont pas d'impact significatif sur les prix. Ainsi, c'est généralement à l'offre la moins chère qu'est attribué le marché, et le respect des critères sociaux et écologiques ne joue pratiquement aucun rôle. Les centrales d'achats publics se tournent ainsi fréquemment vers des fournisseurs d'Europe de l'Est ou d'ailleurs, où les salaires sont bien en dessous du seuil de la dignité, contribuant ainsi à remettre en cause le droit du travail et les droits humains. Cela ne contredit pas seulement les objectifs de la Suisse en matière de développement durable et les engagements pris dans le cadre de l'Agenda 2030, mais également le but déclaré de sa coopération avec l'Eu-

rope de l'Est, la contribution à l'élargissement de l'UE visant notamment à améliorer les conditions de travail.

Les marchés publics renvoient aux décisions que prend la Confédération en ce qui concerne sa consommation, et ils sont régis par la Loi fédérale sur les marchés publics (LMP). La LMP se fonde sur des principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination des soumissionnaires, la promotion d'une concurrence efficace et l'utilisation économique des fonds publics, compte-tenu des critères écologiques.<sup>119</sup> Acquérir des biens produits de manière écologique relève d'un choix de consommation et non d'une prise d'influence extraterritoriale. En fixant un cadre s'inscrivant dans le droit international pour les lois sur les marchés publics des États parties, l'Accord sur les marchés publics (AMP)<sup>120</sup> de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) établit un standard minimal. Les États disposent d'une certaine marge de manœuvre pour élaborer leur loi sur les marchés publics de manière à ce qu'elle permette des achats publics répondant à des critères sociaux et écologiques.

En pratique, les États ne respectent guère les critères du développement durable. L'armée suisse fait ainsi produire ses bottes de combat en Roumanie, pour des salaires qui sont bien inférieur au seuil de la décence,<sup>121</sup> quand bien même le droit à

114 Voir [Conseil fédéral \(2014\): Rapport de droit comparé. Mécanismes de diligence en matière de droits de l'homme et d'environnement en rapport avec les activités d'entreprises suisses à l'étranger](#), Berne, «On peut dès lors se demander si la Suisse ne devrait pas assumer un rôle de précurseur en matière de mise en œuvre des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et

aux droits de l'homme et d'autres standards internationaux relatifs au respect des droits humains et à la protection de l'environnement. En admettant que la Suisse doit adopter une combinaison de mesures contraignantes et non-contraignantes en la matière, on reconnaît une responsabilité de la Suisse de promouvoir activement la mise en œuvre des droits humains et la protection

de l'environnement». p. 8.  
115 Voir par exemple la [réponse du Conseil fédéral du 22. 2. 2017 à l'interpellation 16.4105 de Carlo Sommaruga](#).

116 Comité DESC (2016): [General Comment on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities. Draft.](#)

117 Communication orale avec le

représentant de la Suisse, l'ambassadeur Jean-Jacques Elmiger, le 21. 2. 2017 à Genève.

118 [Conseil fédéral \(2016a\)](#), p. 26, cf. note 35.

119 [Conseil fédéral \(2017b\): Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics](#), p. 8.

120 [Accord sur les marchés publics de l'OMC](#).

121 [SRF Rundschau \(2016\): Zwei Franken pro Stunde.](#)

une rémunération appropriée des travailleurs et de leur famille est un droit reconnu sur le plan international.<sup>122</sup> En achetant des vêtements destinés à la protection civile en Bulgarie, la Suisse entérine le non-respect du droit à un salaire digne.<sup>123</sup> N'étant basée que sur le critère du prix, sa politique d'achats publics contribue à accroître la précarisation déjà bien avancée dans des secteurs tels que le textile, l'habillement, la chaussure, etc. Car pour rester concurrentiels aux yeux des investisseurs sur les marchés internationaux, les pays fixent leurs minima salariaux le plus bas possible, bien en dessous d'un niveau permettant seulement de vivre dignement.

Et pourtant le développement durable n'est pas facultatif pour la Confédération et les cantons. Selon l'article 2 de la Constitution, il est un des buts de la Confédération suisse,<sup>124</sup> et la généralisation de marchés publics durables est explicitement mentionnée dans le sous-objectif 12.7 de l'Agenda 2030 de l'ONU.<sup>125</sup> Dans la Stratégie pour le développement durable, qui contient les dispositions de mise en œuvre de l'agenda, la Confédération souligne le rôle exemplaire qu'elle entend jouer: «La Confédération prend en considération lors de ses achats publics des biens (produits, services ou ouvrages) qui répondent tout au long de leur durée de vie à des exigences économiques, écologiques et sociales élevées. Elle montre l'exemple par son mode de consommation en exigeant, dans le cadre des marchés publics, la livraison de produits et d'ouvrages fabriqués dans le respect des critères de rentabilité, de l'environnement, de la protection de la santé et, autant que possible, de la responsabilité sociale.»<sup>126</sup>

Malgré ces nobles buts, le droit des marchés publics en vigueur est un obstacle pour les commandes fondées sur des critères écologiques. En Suisse ou à l'étranger, c'est l'offre la plus économique qui prévaut. Le prix est le principal critère de décision: ni le droit humain à un salaire digne, ni les mesures prohibant une durée du travail excessive et des conditions de travail nuisibles à la santé ne sont retenus comme critères suffisants pour décider de l'adjudication lorsqu'ils ont une influence sur le prix. Même lorsqu'ils sont pris en compte, il faut savoir que ces critères se fondent sur une déclaration du soumissionnaire, et non sur un contrôle par un organisme indépendant.

À l'encontre de ses engagements dans le cadre de l'agenda 2030 et de leur mise en œuvre concrète dans la Stratégie pour le développement durable, la Confédération continue à négliger le développement durable dans sa politique d'adjudication de marchés publics et se refuse à tout contrôle indépendant.<sup>127</sup> Sa pratique actuelle ne va pas au-delà du respect d'un standard minimal imposé par les huit conventions fondamentales de l'OIT, et elle est donc bien loin d'être exemplaire. Des droits fondamentaux comme le droit à la santé et à la sécurité au travail, le droit à un salaire digne ou à la protection contre une durée excessive du travail ne sont pas garantis. La Confédération n'honore pas son engagement à respecter les droits humains et le droit du travail dans le cadre de ses achats publics. Elle n'atteint pas non plus le but qu'elle s'est fixée dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est, qui est d'améliorer les conditions de travail dans les nouveaux États membres de l'UE.<sup>128</sup>

#### 4.10

### POLITIQUE D'ÉGALITÉ ET DROITS DES FEMMES: LA BONNE VOLONTÉ NE PEUT RIEN CONTRE LE MANQUE DE COHÉRENCE

Annemarie Sancar | WIDE Switzerland

La politique d'égalité occupe une place importante dans la Stratégie droits de l'homme 2016–2019 du DFAE: «L'engagement de la Suisse en faveur de l'égalité des genres et la réalisation des droits des femmes s'articule autour de l'autonomisation politique et économique, la santé sexuelle et reproductive et la protection contre la violence. [...] Elle se mobilise pour la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Déclaration de Pékin et de la dimension genre de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Elle cherche à influencer les développements normatifs et les processus politiques, en particulier dans le cadre des instances onusiennes, y compris la Commission de la condition de la femme. Elle soutient financièrement et politiquement le mandat d'ONU Femmes et veille à ce que les autres

agences onusiennes intègrent une perspective de genre dans leurs activités».<sup>129</sup>

La stratégie souligne tout particulièrement le rôle exemplaire joué par la Suisse dans ce domaine: celle-ci «porte là sur le plan international une conviction qui guide son action sur le plan national».

Mais l'approche politique et institutionnelle qui est la sienne en matière d'égalité est-elle pour autant un modèle d'exhaustivité et de cohérence? La stratégie manifeste-t-elle vraiment la volonté de mener une politique d'égalité qui soit plus qu'une simple politique sectorielle, mais impose le genre comme une dimension transversale qu'il s'agit d'intégrer aux réflexions menées dans l'ensemble des domaines politiques? L'analyse des causes structurelles des conflits et de la pauvreté nécessite toujours

122 Voir art. 7 (a) (ii) Pacte I de l'ONU et Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 23.

123 Fabian Baumgartner: *Zivilschutz-Kleider aus Bulgarien: Kanton Zürich lässt in Billiglohnland*

nähen. NZZ, 17. 4. 2014.

124 Constitution fédérale de la Confédération suisse.

125 Assemblée générale des Nations Unies (2015), p. 24, cf. note 25.

126 Conseil fédéral (2015), p. 51, cf.

note 29.

127 Assemblée fédérale de la Confédération suisse (2016): *Projet de loi fédérale sur les marchés publics (LMP)*, 15. 2. 17. Berne.

128 DFAE: *Contribution suisse à*

*l'élargissement de l'UE – Favoriser la croissance économique et améliorer les conditions de travail.*

129 DFAE (2016), p. 11, cf. note 2.

une perspective genre, sans laquelle la mise en œuvre des accords bilatéraux ou multilatéraux ne peut pas être conforme aux droits humains, qui sont aussi les droits des femmes.

Depuis plus de quinze ans, la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU (UNSR 1325) sur les femmes, la paix et la sécurité est un document majeur pour la politique extérieure et les droits humains, comme le sont également les Plans d'action suisses qui visent à la traduire en mesures concrètes. Cela ne va pas sans causer des tensions dans différents domaines. Tout d'abord, la politique intérieure et la politique extérieure sont insuffisamment coordonnées, ce qui entraîne des incohérences. Alors qu'en Suisse, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) est utilisée principalement comme un instrument au service de l'égalité et de fait déposée auprès du Bureau fédéral pour l'égalité entre femmes et hommes, la UNSR 1325 et le Plan d'action y afférent sont surtout appliqués dans le cadre de la coopération avec des pays partenaires du sud global. Sa mise en œuvre dépend donc de la DSH du DFAE. Il n'y a pas à ce jour de comparaison systématique des mécanismes institutionnels, tout comme manquent encore les ressources nécessaires à une coordination véritablement efficace au niveau des dossiers.

Ensuite, la répartition des dossiers concernant les droits humains et les droits des femmes entre différents départements ainsi que l'importance relative que ceux-ci leur accordent suscitent des stratégies et des logiques très disparates. Les instruments normatifs contraignants pour la Suisse sont pour la plupart coordonnés et utilisés pas le DFAE. Ainsi, dans d'autres domaines, notamment la politique économique extérieure, les droits humains et les droits des femmes ne sont que rarement pris en compte dans les processus décisionnels. S'ils le sont, c'est généralement trop tard, lorsque les décisions ne peuvent plus être remises en question. Les analyses genre doivent pourtant être également une référence pour la politique économique extérieure. Pour comprendre les mécanismes d'exclusion et de discrimination, il faut se pencher sur les structures et sur les conditions qui déterminent le quotidien des hommes et des femmes.

Comme l'a montré en 2015 le rapport de monitoring interne de la mise en œuvre du Plan d'action national 1325, le DFAE a mené à bien des projets et des initiatives de qualité pour la protection des femmes dans les conflits, dans la coopération bilatérale et dans le cadre du dialogue multilatéral. Mais aucune stratégie n'est prévue pour intégrer de manière cohérente les tenants et les aboutissants des processus mis en œuvre en politique extérieure et amorcer des transformations durables des relations de genre. Dès qu'il est question de politique macroéconomique ou de stratégies politiques transversales de longue haleine, la perspective genre disparaît.

Les déficits budgétaires des États et les politiques d'austérité consécutives comptent parmi les principaux facteurs de risque des discriminations fondées sur le genre, car ils conduisent à une réduction des prestations liées à l'économie de proximité et

à l'abandon des investissements dans le domaine social (santé et assistance, alimentation, sécurité au quotidien, éducation). « En raison des rôles qui leur sont assignés, les femmes ont particulièrement à souffrir de tels programmes d'austérité, car elles sont concernées à double titre par le retrait de l'État de certains secteurs : d'une part par la suppression de postes de travail, d'autre part par des tâches qu'il leur revient alors d'accomplir gratuitement pour compenser la pénurie. Celles qui disposent d'un revenu suffisant peuvent s'offrir certains services, mais celles dont les moyens financiers sont limités voient leur qualité de vie baisser et sont guettées par la pauvreté, un terreau fertile pour la violence et les conflits. »<sup>130</sup>

Une des causes principales de ce type de politiques est la diminution des recettes fiscales due à l'évasion et à l'optimisation fiscales par des entreprises et des particuliers. C'est ce que relève une coalition d'organisations internationales actives dans le domaine des droits de l'homme et de la coopération au développement, qui a rédigé une contribution sur les droits humains au comité de la CEDEF en marge de la procédure de rapport de la Suisse en 2016.<sup>131</sup> Ce sont des États comme la Suisse qui rendent possibles les abus que constituent l'optimisation et l'évasion fiscale, car malgré quelques réformes, ces États maintiennent le secret bancaire sous certaines formes, un secteur financier non transparent et des directives laxistes sur la fiscalité et le devoir de diligence des entreprises. Selon les ONG, la Suisse est en passe de contrevenir à la Convention pour les droits des femmes (CEDEF) et le Pacte pour les droits économiques, sociaux et culturels. Dans ces accords, elle s'est engagée à n'instaurer aucune loi ou stratégie politique qui dénie de manière directe ou indirecte leurs droits aux femmes. Cela s'applique aux conséquences des décisions prises en matière de politique économique et financière dans notre pays aussi bien qu'à l'étranger et n'exige pas seulement une régulation de l'action étatique, mais aussi des entreprises et des fournisseurs de services financiers.

Dans ses recommandations parues fin 2016, le Comité de la CEDEF demande à la Suisse d'examiner les conséquences que sa politique en matière de devoir de discrétion dans les affaires financières et de fiscalité des entreprises entraîne pour les droits des femmes hors de ses frontières. La Suisse doit garantir que lors de la négociation d'accords commerciaux et d'accords sur les investissements, les droits des femmes soient reconnus, de même que les conséquences que de tels accords pourraient avoir sur eux dans les pays concernés.<sup>132</sup>

Cet exemple montre que si l'on veut mener une politique extérieure en accord avec les droits humains, une politique prenant systématiquement en compte les droits des femmes et les engagements internationaux envers la CEDEF, l'UNSR 135 et l'Agenda 2030, celle-ci ne peut être mise en œuvre dans le seul cadre du DFAE. Elle doit prendre forme grâce aux efforts conjoints de tous les départements et c'est précisément dans le domaine de la politique fiscale et commerciale qu'elle aura de grandes conséquences

130 Groupe de travail 1325 (éd.) (2016): Frauen, Frieden, Sicherheit – reloaded. Berne, (traduction libre).

131 Déclaration de Berne et al. (2016): State Responsibility for the Impacts of Cross-border Tax Abuse on Women's Rights & Gen-

der Equality. Submission to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women.  
132 CEDEF (2016): Observations fi-

nales sur le rapport unique tenant lieu des quatrième et cinquième rapports périodiques de la Suisse. Genève, p. 16 sq.

## 4.11

## LES PARTENARIATS MIGRATOIRES NE DOIVENT PAS DEVENIR DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'ASILE

Constantin Hruschka | Organisation d'aide suisse aux réfugiés

Du point de vue de la politique intérieure, l'un des défis permanents de la politique d'asile est la difficulté d'amener les personnes contraintes au départ à quitter effectivement la Suisse.<sup>133</sup> La non-coopération de certains États lors de retours (forcés) est l'une des causes principales de ces difficultés. C'est pourquoi il peut sembler logique, du point de vue de la politique intérieure, de coupler les intérêts liés aux renvois à ceux de la coopération au développement. La coopération au développement vise aussi le renforcement des structures démocratiques, elle est ainsi conçue de façon à privilégier les partenariats migratoires avec des États présentant un certain degré de stabilité et de fiabilité. Or, ces États ne sont justement pas les pays de destination des renvois forcés. Orienter davantage les partenariats migratoires vers ces derniers signifie se départir des principes appliqués jusqu'ici dans la politique migratoire. À la différence des accords de réadmission, les partenariats migratoires y sont conçus comme des instruments propres à consolider les structures étatiques et à préserver les intérêts du pays partenaire, mais aussi à protéger et à garantir les droits humains des personnes migrantes.<sup>134</sup>

Le flou qui entoure les partenariats migratoires est déjà présent à l'art. 100 de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)<sup>135</sup>, qui donne au Conseil fédéral le mandat d'encourager les partenariats bilatéraux et multilatéraux avec les autres États dans le domaine des migrations. Le contenu du partenariat migratoire peut être (positivement) aménagé avec flexibilité en fonction de l'État partenaire, car il reflète le contexte du pays et les intérêts spécifiques de chacun des acteurs. Il n'y a donc pas de dispositions claires qui dictent la forme exacte que doit prendre le partenariat migratoire.

La politique actuelle menée dans l'espace Dublin (auquel participe la Suisse en tant qu'État associé) étant fortement axée sur la dissuasion et le renvoi des personnes migrantes, ce sujet est toujours plus présent aussi dans les débats qui concernent la coopération au développement. Cet accent mis sur les renvois vaut surtout pour les relations avec les États africains. Pour contenir la migration, l'UE prévoit d'attribuer des fonds alloués à la coopération internationale ou au commerce à certains pays disposés à empêcher les personnes de poursuivre leur voyage en direction de l'Europe.<sup>136</sup> À l'automne 2016, le Parlement suisse s'est lui aussi engagé dans cette direction en décidant de lier stratégiquement la politique migratoire et la coopération in-

ternationale « lorsqu'il en va de l'intérêt de la Suisse »<sup>137</sup>. La réflexion est la suivante : un État comme l'Érythrée pourrait se voir offrir plusieurs millions de francs à investir dans son système sanitaire ou éducatif. En retour, le pays devrait conclure un accord de réadmission avec la Suisse, autorisant celle-ci à y renvoyer des ressortissant·e·s érythréen·ne·s. Dans un cas comme celui-ci, l'aide financière octroyée par le DDC répondrait surtout à des impératifs de politique intérieure en matière de migration. On abandonnerait une politique de soutien concret à des projets menés en partenariat avec les organisations locales pour améliorer la situation des droits humains.

Le changement de cap est radical : la coopération au développement devient un instrument pour empêcher les personnes de quitter les pays d'où proviennent un grand nombre de réfugiés, et elle n'a donc plus comme but premier l'application des Objectifs de développement durable (ODD).<sup>138</sup> Jusqu'ici, la Suisse a souvent été citée en exemple comme un pays dont l'engagement en faveur de la coopération au développement est guidé par une tradition humanitaire, et moins fortement subordonné à ses propres intérêts. Ainsi conçue, la coopération au développement doit viser des buts stratégiques tels que la promotion de la démocratie et la « sécurité humaine »<sup>139</sup> et être entièrement axée sur les ODD. Le virage amorcé avec les partenariats migratoires accroît le déséquilibre structurel que ces « partenariats » font peser sur les États partenaires et surtout, sur les personnes nécessitant une protection.

Le risque avec cette nouvelle orientation, c'est que les pays qui bénéficient de la coopération au développement de la Suisse soient bientôt majoritairement, voire uniquement, ceux dont proviennent les réfugiés. Or la situation des droits humains y est le plus souvent (très) problématique. Cela conduirait à exclure de nombreux pays pauvres pour lesquels les projets de développement sont une aide réelle et où les droits humains sont (mieux) respectés. Les partenariats migratoires pourraient être interprétés comme une récompense accordée à des pays qui maltraitent leur population, dès lors que ceux-ci sont majoritaires à en bénéficier. La rapporteuse spéciale de l'ONU sur l'Érythrée a par exemple plusieurs fois insisté sur le fait que les accords passés avec le gouvernement de ce pays peuvent valoir légitimation de sa politique et renoncement à le critiquer en ce qui concerne ses exactions contre les droits humains.<sup>140</sup>

133 Voir par exemple le Communiqué de presse du DFJP du 27. 3. 2017 au sujet de la rencontre entre les ministres de la justice et les ministres de l'intérieur de l'UE, à laquelle participait la cheffe du DFJP et où la discussion a porté sur le renforcement de la politique des retours.  
134 DDC: Partenariats migratoires

(site internet).  
135 Assemblée fédérale de la Confédération suisse (2005): Loi sur les étrangers. Berne.  
136 Les discussions actuellement menées dans le cadre du processus de Khartoum tournent avant tout autour des renvois et des moyens d'empêcher la migration; voir à ce sujet le SEM

sur le processus de Khartoum (site internet).  
137 L'Assemblée fédérale suisse (2016): Arrêté fédéral concernant la continuation du financement de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement ainsi que du financement de l'aide humanitaire internationale de la

Confédération pour les années 2017 à 2020. Berne, p. 7876.  
138 Conseil fédéral (2015), cf. note  
139 Paix et droits de l'homme (site internet).  
140 United Nations Human Rights Council (2015): Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Eritrea. Sheila B. Keetharuth.

## 4.12 DROITS DE L'HOMME DANS LA POLITIQUE CLIMATIQUE : UNE SOUDAINÉ TIMIDITÉ

Yves Lador | Earthjustice

Au cours de la dernière décennie, un nouvel impératif de protection des droits fondamentaux de l'être humain a émergé : celui de protéger ces droits dans le contexte des dégradations environnementales.

Des droits fondamentaux, comme celui d'accéder à l'eau potable, de se nourrir ou de jouir du meilleur état de santé possible, prennent une acuité particulière avec l'augmentation des pollutions et l'aggravation des atteintes aux écosystèmes. A cela s'ajoute que les violations liées à des questions environnementales figurent désormais parmi celles où s'exercent les plus grandes brutalités et les pires violences, qu'il s'agisse d'industries extractives, d'accaparements de terres, de déforestations, parmi bien d'autres. C'est ce que constatent les organisations de protection des droits et libertés sur le terrain.

La Suisse a montré être consciente de cette évolution en présentant au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, avec une poignée d'autres Etats<sup>141</sup>, une résolution sur les droits de l'homme et l'environnement, qui a abouti à la nomination d'un rapporteur spécial, dont les travaux sont devenus une référence.<sup>142</sup>

La conscience de ces enjeux a aussi été marquée par l'engagement de la Suisse pour des références explicites à des droits fondamentaux dans les Objectifs du développement durable (ODD), comme celui d'un droit à l'eau potable. Ces ODD orientent désormais l'ensemble des politiques de développement.

Toutefois, cette approche suisse souffre encore de sérieuses contradictions.

Un exemple en a été donné lors des négociations sur le climat. Les sessions de préparation de l'Accord de Paris se sont tenues essentiellement à Bonn, siège du secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC). Cependant, l'une des sessions, cruciale, s'est tenue à Genève, en février 2015.<sup>143</sup> C'est là que la Suisse a affirmé, lors de la discussion d'ouverture, que les questions de droits de l'homme, de santé et d'égalité de genre ne devaient pas figurer dans les dispositions opérationnelles du futur Accord de Paris. Une surprise du plus mauvais effet, en particulier dans une réunion se tenant exactement en face de la salle du Conseil des droits de l'homme, à Genève. La Suisse, qui avait mis tout son poids diplomatique dans la création de ce nouvel organe sur les droits de l'homme, envoyait un message contraire, alors que le thème des droits de l'homme venait d'être introduit par plusieurs pays du Sud, notamment sud-américains.

Cette fausse note s'est prolongée tout au long des négociations, jusqu'à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, à Paris, en décembre 2015. La Suisse y a refusé de se joindre à la coalition d'Etats qui défendaient l'inscription de la protection des droits fondamentaux dans la partie opérationnelle de l'Accord. Elle n'a accordé son soutien qu'à son inclusion dans le préambule, ce qui en affaiblit nettement la portée. Cet affaiblissement est très visible maintenant que se négocie la mise en œuvre de l'Accord.

En contradiction vis-à-vis de ses propres engagements pour le respect du droit international des droits de l'homme, la Suisse a été absente du groupe de pays qui a demandé que la sauvegarde du climat ne se fasse pas au détriment des droits fondamentaux des personnes concernées.

L'enjeu n'a rien de purement rhétorique. Sur le terrain, l'aggravation des changements climatiques causés par les émissions de gaz à effets de serre d'origine anthropique augmente les difficultés d'un nombre croissant de personnes à accéder à une eau potable ou à une alimentation suffisante. En plus, les mesures prises pour lutter contre ces changements entraînent aussi, dans de nombreux cas, des violations comme des déplacements forcés de populations ou la répression de droits culturels.

La question de la cohérence est donc cruciale pour que les politiques de lutte contre les changements climatiques puissent avoir les effets désirés sur le terrain et protéger les populations. Sinon, les mesures prises dans un domaine sapent celles prises dans un autre. Les droits fondamentaux ne peuvent devenir une variable d'ajustement au gré des circonstances.

Toutefois, il n'y a rien d'étonnant à ce que pour des domaines émergents, il faille un peu de temps pour que la pratique des institutions gagne en cohérence. En particulier quand il faut lier des sujets habituellement cloisonnés. Il est donc nécessaire de se doter de lieux, qui font encore défaut, où il serait possible de discuter de ces enjeux transversaux avec les secteurs et les acteurs concernés et d'assurer progressivement une réelle cohérence.

Ainsi, la Suisse pourrait éviter de mettre en avant dans certaines enceintes son engagement pour les droits comme base de sa politique étrangère, et simultanément, dans d'autres réunions, de s'abstenir et de se retrouver alors parmi les Etats timides, voire passifs, comme si les droits fondamentaux pouvaient devenir soudainement secondaires. La Suisse ne peut se permettre de donner l'impression d'avoir un double langage sur un tel sujet.

141 Costa-Rica, Slovénie, Maldives, Maroc.

142 Voir, par exemple, la résolution du Conseil des droits de l'homme

du 21 mars 2017, Session ADP 2-8 of the Ad Hoc

Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.

## 4.13

**DES INSTITUTIONS QUI DÉFENDENT EFFICACEMENT LES DROITS HUMAINS :  
MAIS DE PRÉFÉRENCE LOIN DE CHEZ NOUS ?**Matthias Hui | [humanrights.ch](http://humanrights.ch)

Un des trois objectifs principaux de la Stratégie droits de l'homme 2016–2019 est rédigé comme suit : « La Suisse s'engage en faveur d'un cadre normatif international adéquat et pour des institutions de droits de l'homme fortes au niveau global, régional et national. Elle soutient le monitoring et la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau global. »<sup>144</sup> Par des aides financières et des mesures politiques, la Suisse offre un soutien concret à des institutions nationales de droits humains en Bolivie, au Pérou, en Afghanistan, au Pakistan, au Bangladesh, au Népal, dans les territoires palestiniens occupés et au Qatar.<sup>145</sup> De telles institutions indépendantes sont apparues partout dans le monde pour promouvoir et protéger les droits humains. Au début des années 1990, un standard international s'est constitué au sein des instances onusiennes sous l'appellation de Principes de Paris.

Selon la Stratégie relative aux droits de l'homme, « le travail des institutions nationales indépendantes des droits de l'homme gagne en importance. [...] Ces institutions documentent les développements pertinents dans le domaine des droits de l'homme, traitent des plaintes de la population et encouragent la connaissance des droits de l'homme en son sein, remplissant une fonction de conseil pour le gouvernement et le parlement. Elles constituent également un interface-clé entre les institutions globales de droits de l'homme et le niveau national, tout comme entre la société civile et le gouvernement. »<sup>146</sup>

La question décisive qu'il faut se poser au sujet de la cohérence de la politique suisse en matière de droits humains est la suivante : ces principes valent-ils aussi pour la Suisse ? La Stratégie apporte elle-même une réponse : « Afin de mener une politique des droits de l'homme crédible, la Suisse veille à assurer la cohérence entre politique intérieure et politique extérieure en la matière. »<sup>147</sup>

En 2001 déjà, de nombreuses organisations et interventions parlementaires réclamaient la création d'une institution nationale des droits humains également en Suisse. Mais 15 ans plus tard, une institution qui mettrait en œuvre les principes de Paris n'a toujours pas vu le jour. Durant les deux cycles de l'Examen périodique universel qu'a connu la Suisse, en 2008 et 2012, de multiples États lui ont recommandé de créer une telle institution. Ce point occupe du reste toujours une place de choix dans les recommandations de tous les comités des pactes de l'ONU relatifs aux droits humains.<sup>148</sup> En ne mettant pas en

œuvre ces recommandations et ces réclamations, la Suisse affaiblit le système international de protection des droits humains pour lequel elle s'engage dans sa stratégie et souvent dans la politique extérieure qu'elle mène concrètement.

Le Conseil fédéral a lancé en 2011 un Centre de compétence pour les droits humains (CSDH) durant une phase pilote de cinq ans, puis a prolongé son existence de cinq autres années en 2016. Le 29 juin 2016, le Conseil fédéral a finalement donné une base juridique à sa décision de créer une institution des droits humains.<sup>149</sup> Les organisations rassemblées au sein de la Plateforme droits humains des ONG craignent que ce projet ne tienne pas réellement compte des principes de Paris de l'ONU. Ceux-ci exigent que l'institution nationale des droits humains remplisse les critères minimaux suivants : a) une assise légale et une forme juridique propre b) un mandat général de protection et de promotion de tous les droits humains reconnus dans les traités internationaux, c) des infrastructures et des moyens financiers suffisants dont elle puisse disposer librement de manière à garantir son indépendance vis-à-vis du gouvernement, d) un caractère représentatif de la pluralité des forces en présence dans la société, incluant les groupes particulièrement vulnérables. Ainsi, vingt ans après la revendication d'une large coalition d'organisations suisses des droits humains et les recommandations répétées de différents organes des droits humains de l'ONU, près de trente ans après l'instauration des principes de Paris, il n'est même pas certain que la Suisse ait un jour une institution nationale des droits humains digne de ce nom.

Une institution des droits humains véritablement indépendante est essentielle pour le monitoring de la politique suisse en matière de droits humains et l'examen de la cohérence des politiques, en particulier la politique extérieure.

La stratégie d'un pays qui veut mener une politique des droits humains exemplaire mais qui ne dispose pas d'une telle institution reste parcellaire et manque de crédibilité. Il en résulte une grande incohérence entre la promotion des institutions nationales des droits humains dans le domaine de la politique extérieure et de la coopération au développement et le déficit criant au niveau de la politique intérieure. Quand la Suisse va-t-elle appliquer sérieusement chez elle ce qu'elle prêche au reste du monde et ce pourquoi elle met à disposition de ressources non négligeables ?

144 DFAE (2016), p. 32, cf. note 2.

145 DDC: Ils défendent les droits de l'homme dans leur pays (site internet); DFAE (2016), p. 18,

cf. note 2.

146 DFAE (2016), p. 18, cf. note 2.

147 DFAE (2016), p. 9, cf. note 2

148 [humanrights.ch](http://humanrights.ch): Institution[nationale des droits humains](http://nationale.des.droits.humains)  
– Recommandations à la Suisse  
(site internet).149 [humanrights.ch](http://humanrights.ch): Création d'une[institution des droits humains](http://institution.des.droits.humains)  
en Suisse – Situation actuelle  
(site internet).

# 5

## Bilan

Les constats qui découlent des réflexions exposées tout au long de ce rapport se résument en cinq points :

- Il s'agit **premièrement** de comprendre qu'en matière de droits humains, une politique extérieure cohérente doit reposer sur un concept global qui comprend, outre les dimensions verticales et horizontales, une troisième dimension mettant en lien politiques intérieure et extérieure. Au vu de la mondialisation croissante et des innombrables liens que la Suisse entretient à l'international, la distinction analytique entre politiques intérieure et extérieure se révèle illusoire lorsqu'on tente de l'appliquer aux questions de cohérence en matière de droits humains.

---

« Des procédures formalisées et des instruments efficaces font largement défaut et il manque ainsi un contrôle systématique de la cohérence en matière de droits humains. »

---

- **Deuxièmement**, il faut noter qu'au sein du gouvernement et de l'administration, une conscience accrue du rôle central de la cohérence en politique se fait jour. Il en résulte une meilleure compréhension des différentes dimensions de la cohérence et de son caractère indispensable en matière de droits humains.

- **Troisièmement**, on constate malgré tout que les choses n'avancent pas. La question de la cohérence de la politique extérieure suisse en matière de droits humains est sur le tapis depuis de nombreuses années et elle se pose de manière toujours plus pressante dans le débat public. Mais au-delà de la rhétorique, on ne constate guère de progrès sur le fond, à sa-

voir des améliorations concrètes au niveau des institutions et des politiques.

- **Quatrièmement**, si les progrès se font attendre, c'est parce que les procédures formalisées et les instruments efficaces font largement défaut et que manque ainsi un contrôle systématique de la cohérence en matière de droits humains, autrement dit un suivi institutionnalisé. En conséquence, les droits humains, (qui selon le DFAE, sont au cœur des valeurs représentées par la Suisse et son modèle politique) sont par trop négligés dans les processus politiques, ce que les exemples présentés ont clairement montré.

- **Cinquièmement** enfin, les mécanismes de coordination et de consultation actuellement appliqués au sein de l'administration fédérale s'avèrent particulièrement opaques, de même que les processus décisionnels du Conseil fédéral. Et ceci, malgré que ce même Conseil fédéral ait à plusieurs reprises, en dernier lieu dans sa Stratégie développement durable, signalé l'importance de la transparence et sa volonté de la mettre en œuvre dans une optique de cohérence.

## 6

# Cinq revendications pour une politique en accord avec les droits humains

Quels nouveaux instruments faut-il mettre en œuvre, quels changements faut-il apporter aux institutions pour pouvoir mener une politique extérieure en accord avec les droits humains ? L'analyse de situations présentant de graves incohérences nous amène à formuler cinq propositions concrètes coordonnées entre elles. Selon nous, elles sont toutes également urgentes.

Les innovations proposées concernent différents niveaux et fonctions :

- **Niveau stratégique :**  
Stratégie globale du Conseil fédéral (cf. 6.1)
- **Méthodologie pour la cohérence horizontale**  
Organe transversal au sein de l'administration fédérale (cf. 6.2)
- **Méthodologie pour la cohérence verticale**  
Étude d'impact sur les droits humains (cf. 6.3)
- **Auto-évaluation**  
Rapports périodiques (cf. 6.4)
- **Évaluation externe**  
Institution nationale des droits humains (cf. 6.5)

## 6.1 – UNE STRATÉGIE GLOBALE DU CONSEIL FÉDÉRAL EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS POUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE

La Stratégie droits de l'homme du DFAE 2016–2019 se conclut sur l'idée que « l'évaluation permettra [...] l'élaboration [...] d'une stratégie de politique extérieure en matière de droits de l'homme du Conseil fédéral »<sup>150</sup>. Une nouvelle stratégie en matière de droits humains au niveau fédéral devra nécessairement émaner de l'ensemble du Conseil fédéral et transcender les frontières entre les départements.

Dans de nombreux pays, des voix se font entendre pour revendiquer une stratégie nationale en matière de droits humains pour la politique extérieure, mais aussi pour la politique générale. L'Institut national des droits humains du Danemark, une institution dont les compétences sont reconnues dans ce domaine, appelle à créer un plan d'action national pour les droits humains, qui s'emploie à mettre en œuvre les recommandations des organes internationaux des droits humains, et relève du niveau interministériel.<sup>151</sup>

L'évaluation programmée de la stratégie du DFAE 2016–2019 doit inclure tous les acteurs importants. On pourra prendre exemple sur une évaluation interne de la politique des droits humains menée par les Pays-Bas, effectuée par le « Policy and Operations Evaluation Department (IOB) » et dont le titre est on ne peut plus parlant : « Navigating a sea of interests »<sup>152</sup>. Elle étudie en particulier la cohérence des politiques mises en œuvre à l'égard de certains États.

Le Conseil fédéral doit planifier dès maintenant les étapes nécessaires à l'élaboration de la Stratégie en matière de droits humains qui guidera sa politique extérieure dès 2020.

## 6.2 – CRÉATION D'UN ORGANE TRANSVERSAL EFFICACE AU SEIN L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

Le chapitre 3 a fait apparaître l'urgence nécessaire de créer un service de coordination au sein de l'administration fédérale doté des ressources suffisantes pour mener une politique des droits humains cohérente entre les différents départements. L'étude du fonds national NFP 42+ propose « l'instauration d'un organe transversal au plus haut niveau de la hiérarchie »<sup>153</sup>.

150 DFAE (2016), p. 33 sq., note 2.

151 The Danish Institute for Human Rights (2016b): *Human Rights in Denmark: Status 2015–16*. A

Summary. Copenhagen, S. 9.

152 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2014): *Navigating a sea of interests*. Policy evalua-

tion of Dutch foreign

human rights policy 2008–2013. The Hague.

153 Adrian Vatter et al. (2004), p. 4.

cf. note 53.

Un service de coordination interdépartemental «Droits humains» doit avoir les mandats suivants :

- **Monitoring et promotion de la cohérence horizontale:** inclure, lors des procédures de consultation touchant des dossiers et des processus législatifs en relation avec les droits humains, toutes les unités administratives concernées ainsi que de tous les office fédéraux ayant des responsabilités en matière de droits humains et de droit international; coordonner les stratégies pays et secteurs dans le domaine des droits humains; promouvoir la coopération formelle et informelle, la coopération institutionnelle, l'élaboration commune de stratégies et de plans d'action, une transparence totale entre les départements politiques, les institutions et les acteurs; le cas échéant, initier des procédures de résolution des conflits d'objectifs.
- **Coordination de la procédure de résolution des conflits d'objectifs:** la procédure formalise la manière dont sont abordés les conflits d'objectifs identifiés entre des intérêts liés au droit humain et d'autres intérêts. Le service de coordination met à disposition des départements ou du Conseil fédéral des bases sur lesquelles appuyer les décisions à prendre par les structures existantes.
- **Documentation sur les conflits d'objectifs:** elle doit être très largement accessible et être évaluée dans les rapports périodiques au sujet de la politique extérieure en matière de droits humains (cf. ci-dessous 6.4).
- **Monitoring de l'application de l'Agenda 2030 en ce qui concerne les droits humains:** le service de coordination est étroitement lié au service interdépartemental chargé de coordonner la mise en œuvre de l'Agenda 2030, à créer en parallèle. Deux services de coordination totalement indépendants dans l'administration fédérale risqueraient de produire davantage d'incohérences et des doublons, engendrant des dépenses inutiles.
- **Harmonisation des procédures et création de synergies** pour l'élaboration des nombreux rapports périodiques des organes des droits humains de l'ONU (notamment le processus EPU) et les autres processus d'examen et de monitoring.
- **Coordination et documentation** du suivi des recommandations faites à la Suisse par les organes internationaux des droits humains.

Il convient d'étudier la possibilité de nommer dans chaque département un préposé aux droits humains chargé d'appuyer de travail de l'organe transversal. On pourrait prendre exemple

sur l'Autriche, qui a institué un tel dispositif dans ses ministères.

De par sa conception et son positionnement, cette mission de coordination interdépartementale ne doit pas amener l'organe qui en a la charge à être prioritairement impliqué dans les opérations d'un département particulier et de représenter ses intérêts. Ce service de coordination doit avant tout conseiller et soutenir le Conseil fédéral et lui dispenser son expertise. Il assume une responsabilité globale dans la mise en œuvre d'une politique cohérente, et donc aussi d'une politique extérieure en accord avec les droits humains. Une des options qui vient naturellement à l'esprit est d'intégrer ce service de coordination à la Chancellerie fédérale en s'appuyant sur les art. 32 et 33 LOGA. Pour cette option, on dispose déjà d'une base légale qui ne demande qu'à être exploitée davantage. D'autres options consisteraient à donner à cet organe transversal le statut d'un service d'état-major auprès du président ou de la présidente de la Confédération, ou de le relier institutionnellement à la Conférence des secrétaires généraux (CSG).

Le Conseil fédéral devrait proposer dès que possible les options qu'il envisage pour un tel organe transversal, y compris les bases légales et les ressources qui lui seraient nécessaires. Le Parlement doit être déterminé à obtenir de telles propositions et insister pour qu'elles soient mises en œuvre. Le service de coordination devrait dans tous les cas être fonctionnel d'ici à 2020.

### 6.3 – INSTAURER UN EXAMEN SYSTÉMATIQUE DE L'IMPACT SUR LES DROITS HUMAINS

La Suisse a besoin d'une procédure institutionnelle pour s'assurer que ses politiques sont en accord avec les droits humains. L'instauration d'une procédure d'examen systématique de l'impact sur les droits humains (Human Rights Impact Assessment)<sup>154</sup> est une mesure réclamée par le comité de l'ONU pour les droits économiques, sociaux et culturels<sup>155</sup>, le groupe de réflexion suisse foraus<sup>156</sup> et une étude scientifique de l'Université de Bâle menée en collaboration avec FIAN Suisse<sup>157</sup>. Cette dernière montre qu'un grand nombre de traités et engagements internationaux recommandent, voire exigent d'accomplir cette tâche. Des études d'impact sur les droits humains (EIDH) doivent être conduites non seulement pour les projets de lois, mais aussi pour toutes les politiques, stratégies, directives, programmes, projets et mesures, ainsi que pour les accords internationaux, marchés publics, concepts de politiques multilatérales, etc., dès lors qu'ils ont un fort impact sur les droits humains.

154 Peter Maurer (1995) lançait le concept d'un examen de la cohérence en 1995 déjà, bien que non spécifiquement pour les droits humains: «Cela vaudrait en ce sens la peine d'évaluer la possibilité de donner au DFAE la compétence d'évaluer de façon plus systématique le degré de cohérence en matière de politique extérieure. Ceci au sens de

la clause générale inscrite dans l'ordonnance sur l'organisation, qui prévoit l'évaluation du point de vue de la politique fiscale des demandes de crédits et autres objets par l'administration fiscale (notamment la consultation juridique et l'instruction par l'Office fédéral de la justice). Cela pourrait par exemple signifier que chaque projet relevant de

la politique extérieure transmis à l'intention du Conseil fédéral serait accompagné d'une prise de position concernant son degré de cohérence.» (Traduction libre).

155 Conseil économique et social des Nations Unies (2010): Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte.

Geneva.

156 Sebastian Birchler et al. (2012), cf. note 7.

157 Alexandra Eberhard et al. (2015): Die Einführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen in der Schweiz. Human Rights Clinic Universität Basel. L'étude a été élaborée en partenariat avec FIAN Schweiz für das Recht auf Nahrung.

Ce nouvel instrument requiert une base légale sous forme d'ordonnance ou de loi. Celle-ci devra déterminer qui peut conférer des mandats de EIFH et à quelles conditions, mais également quels services sont habilités à les effectuer. On peut envisager aussi bien une solution interne (notamment par l'organe transversal décrit au point 6.2) qu'un mandat externe (notamment l'INDH, cf. 6.5). La procédure pourrait prendre appui sur l'étude d'impact sur l'environnement<sup>158</sup> qui a fait ses preuves en Suisse.

Dans ce but, il est possible de développer des mécanismes déjà existants, que le Conseil fédéral décrits en ces termes: « Lors de toute élaboration de projet de loi, le service compétent vérifie si le droit international – notamment les garanties internationales des droits de l'homme – est respecté. Les résultats de cette vérification font toujours l'objet d'un chapitre séparé dans les messages portant sur les actes législatifs concernés. Dans le cadre de la procédure de consultation, les services qui s'occupent de la mise en œuvre des normes internationales examinent l'appréciation faite par le service compétent. »<sup>159</sup> Il s'agirait toutefois de formaliser cette procédure et de la rendre beaucoup plus substantielle et surtout transparente.

#### 6.4 – COMMUNIQUER DE MANIÈRE PLUS TRANSPARENTE AVEC LE PARLEMENT DÈS 2019

Sur la base de ses stratégies présentes et à venir, le Conseil fédéral doit instaurer une forme de systématisation de ses comptes-rendus auprès du Parlement concernant la politique extérieure qu'il mène en matière de droits humains. Il lui faut également élever cette systématisation au rang d'un instrument capable de servir la transparence, le dialogue politique et la planification stratégique.

Une base contraignante existe déjà pour cet instrument: en 2000, dans un postulat de la Commission de politique extérieure du Conseil national, le Parlement avait donné au Conseil fédéral le mandat suivant:

« Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement une fois au cours de chaque législature un rapport présentant les mesures qu'il a prises, qu'il a engagées ou qu'il entend prendre pour promouvoir une politique de la Suisse en matière de droits de l'homme qui soit efficace et cohérente. Ce rapport indiquera notamment:

- quels sont les objectifs fixés et les mesures prises par la Suisse en matière de droits de l'homme, et évaluation de leur efficacité;
- comment il est tenu compte des droits de l'homme dans les différentes politiques (notamment développement, commerce extérieur, migration et promotion de la paix), et les conflits d'intérêts entre droits de l'homme et autres priorités;
- quelles sont les mesures mises en œuvre pour renforcer l'efficacité et la cohérence des activités de la Suisse en matière de politique extérieure et de commerce extérieur, ou susceptibles de les renforcer;
- comment la société civile, les entreprises et les milieux scientifiques sont, ou peuvent être, associés au développement des droits de l'homme. »<sup>160</sup>

C'est en 2019 que paraîtra le prochain « Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme », couvrant la période 2015-2018. Il doit se présenter sous un nouveau format étoffé, fournir des analyses ouvrant des perspectives novatrices sur la question de la cohérence et tant par son contenu que par son poids politique, aller nettement au-delà des rapports publiés jusqu'ici.<sup>161</sup> Les instruments que nous préconisons pour

---

« Le prochain Rapport sur la politique extérieure de la Suisse doit se présenter sous un nouveau format étoffé et fournir des analyses ouvrant des perspectives novatrices. »

---

examiner l'impact sur les droits humains (cf. 6.3) doivent y figurer sous une forme condensée, tout comme la procédure transparente mise en œuvre pour traiter les conflits d'objectifs (cf. 6.2). Il conviendrait que chaque rapport dédie une rubrique à la protection des personnes qui défendent les droits humains, celle-ci étant le fondement et la pierre de touche d'une politique cohérente en matière de droits humains. La Suisse dispose à ce sujet de lignes directrices complètes qui n'émanent pas d'un seul

158 OFEV: Qu'est-ce qu'une EIE? (Site internet).

159 Réponse du Conseil fédéral du 22. 2. 2017 à une intervention parlementaire au sujet du Plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de l'homme – PAN (Interpellation 16.4165 de Tiana Moser), cf. note 34. Dans le PAN, il est dit: « Dans le cadre du mandat de prestation existant, le Confédération peut, lors de nouvelles lois ou de lois en discussion touchant de près ou de loin au thème « Entreprises

et droits de l'homme », mandater le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) pour qu'il examine la compatibilité de ces lois avec les Principes directeurs. » (Conseil fédéral (2016a), p. 31, cf. note 35). Alors qu'il était prévu dans le PAN de juin 2016 que la Confédération fasse examiner tous les projets de loi en discussion par le CSDH, une formulation plus faible avec « peut » a été retenue. Ainsi le Conseil fédéral reste en deça des recommandations du UN

Working Group on Business and Human Rights (2014): « Tasking an independent institution, such as the NHRI, to assess new laws for their effect on business and human rights issues and define formal processes through which such concerns can be raised. » p. 20, cf. note 107.

160 Postulat 00.3414 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 14. 8. 2000: « Rapports périodiques sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme »;

le précurseur en était le Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme du 16. 2. 2000 en réponse au postulat extérieure droits de l'homme en réponse au Postulat 97.3621 d'Ursula Bäuml, qui en 1997 réclamait un rapport sur la cohérence en matière de droits humains.

161 Le troisième rapport sur la politique des droits de l'homme après 2006 et 2010 est légèrement plus systématique et dédie un chapitre à la question de la cohérence, voir DFAE (2015a), p. 1181.

département, mais de l'ensemble du Conseil fédéral.<sup>162</sup> Le rôle des acteurs non gouvernementaux, et en particulier des entreprises, y est souligné afin de donner plus de poids au message « Il est dans l'intérêt de la Suisse d'agir de manière cohérente ».

---

**« Il est indispensable de créer  
une Institution nationale  
des droits humains pour le monitoring  
de la cohérence de la politique  
en matière de droits humains. »**

---

Ces lignes directrices doivent d'ailleurs être soumises à un monitoring systématique et s'inscrire dans une stratégie d'ensemble.<sup>163</sup>

En menant périodiquement un débat substantiel au sujet du rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits humains, les deux Chambres s'engagent du reste à ne pas légiférer d'une manière qui irait à l'encontre d'une politique extérieure en accord avec les droits humains.

En ce sens, la communication de l'exécutif allemand avec son Parlement est exemplaire. Sur mandat du Bundestag, le gouvernement fédéral doit soumettre tous les deux ans un rapport sur les droits humains<sup>164</sup> qui passent en revue son action dans tous les domaines politiques. Parce qu'il n'est pas possible d'établir une séparation nette entre les domaines, les sujets de politique intérieure sont toujours plus souvent abordés. L'institution nationale allemande des droits humains et le Forum allemand Droits humains, l'équivalent de la Plateforme Droits humains des ONG, sont consultés au sujet de l'élaboration du rapport. Le rapport est discuté en détail par le Comité des droits humains du Bundestag (dont la Suisse ne connaît pas d'équivalent), également avec le concours d'expert·e·s.

Pour garantir l'efficacité du travail de l'administration et du Parlement en Suisse, le reporting sera synchronisé avec d'autres processus communicationnels et stratégiques ; on veillera particulièrement à le coordonner avec les rapports annuels de politique extérieure et de politique économique extérieure, ainsi qu'avec les processus liés à l'Agenda 2030 et la Stratégie de développement durable, dont le Conseil fédéral veut se servir comme opportunités pour aborder les questions de cohérence (voir chapitre 2 et 3).

## 6.5 – CRÉER UNE INSTITUTION NATIONALE DES DROITS HUMAINS AVEC UNE MISSION DE MONITORAGE

Il est indispensable de créer une Institution nationale des droits humains (INDH). Ses tâches de monitoring de la cohérence globale de la politique en matière de droits humains seraient notamment :

- Étudier les différents aspects et cas de figure de la politique en matière de droits humains
- Examiner systématiquement l'impact sur les droits humains (cf. 6.3)
- Remplir des fonctions de médiation

Dans le rapport sur la politique extérieure 2016, le Conseil fédéral écrit : « Le Conseil fédéral a contribué en juin au renforcement de l'ancrage institutionnel des droits de l'homme en Suisse et de la cohérence entre politique intérieure et extérieure en la matière en décidant de l'établissement d'une future institution nationale des droits de l'homme. »<sup>165</sup>

Afin que la future Institution nationale des droits humains puisse réellement jouer son rôle, le Conseil fédéral et le Parlement doivent s'impliquer dans le lancement d'un dispositif compétent, disposant de ressources suffisantes dans le courant des années 2017/2018.

Les institutions de ce type sont originellement conçues pour assurer le suivi de la politique extérieure en matière de droits humains.<sup>166</sup> L'INDH suisse doit en particulier contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des innovations proposées ici. Cela implique de concevoir l'outil analytique nécessaire et de jouer un rôle moteur dans l'évaluation externe de cet instrument.

162 DFAE (2013), cf. note 100.

163 [International Service for Human Rights et International Corporate Accountability Roundtable \(2016\): Les défenseurs des droits](#)

[humains et les plans nationaux d'action \(PNA\) relatifs aux entreprises et aux droits humains.](#) Genève.

164 [Ministère des affaires étran-](#)

[gères: Menschenrechtsbericht 2016: Zivilgesellschaften im Brennpunkt](#) (site internet).

165 DFAE (2017), p. 1273, cf. note 28.

166 [Valentin Aichele \(2010\): National](#)

[Human Rights Institutions. An Introduction. German Institute for Human Rights.](#) Berlin, p. 5 et 17.

## 7

# Conclusion

La cohérence en matière de droits humains ne tient pas qu'à des instruments précis et des processus efficaces dans l'administration fédérale, aussi importants et nécessaires qu'ils soient. Les changements et les améliorations requis se situent à un niveau bien plus profond. La cohérence dépend avant tout du rapport de force politique, des capacités d'organisation de la société civile et – s'opposant à la mainmise des intérêts particuliers, à l'engagement pour le bien commun.

Dans un monde où les droits humains et celles et ceux qui les défendent sont de plus en plus menacés, nous ne voulons pas rester de simples observateurs. Ensemble, avec toutes les forces qui luttent pour la protection inconditionnelle des droits humains, nous agissons pour un monde où personne ne doit plus être discriminé, exclu et abandonné. Nous nous engageons pour une politique extérieure suisse qui ne se contente pas de prêcher la validité universelle des droits humains, mais la défend, l'exige et la met elle-même en œuvre – même lorsque la protection des droits humains implique un renoncement réel ou supposé à des intérêts particuliers.

« Dans un monde où les droits humains et celles et ceux qui les défendent sont de plus en plus menacés, nous ne voulons pas rester de simples observateurs. Ensemble, avec toutes les forces qui luttent pour la protection inconditionnelle des droits humains, nous agissons pour un monde où personne ne doit plus être discriminé, exclu et abandonné. Nous nous engageons pour une politique extérieure suisse qui ne se contente pas de prêcher la validité universelle des droits humains, mais la défend, l'exige et la met elle-même en œuvre – même lorsque la protection des droits humains implique un renoncement réel ou supposé à des intérêts particuliers. »

La Plateforme droits humains des ONG réunit plus de 80 organisations non gouvernementales (ONG) de Suisse romande et de Suisse alémanique. Ces ONG œuvrent dans différents domaines des droits humains, couvrant ainsi un large panel. Toutes, elles s'engagent pour le respect des droits humains en Suisse et/ou à l'étranger. La coordination de la Plateforme droits humains des ONG est assurée par [humanrights.ch](http://humanrights.ch).