

Sachdokumentation:

Signatur: DS 735

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/735



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 17 octobre 2017

CommDH(2017)26
en français uniquement

RAPPORT

PAR NILS MUIŽNIEKS

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU
CONSEIL DE L'EUROPE

**SUITE À SA VISITE EN SUISSE
DU 22 AU 24 MAI 2017**

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	4
INTRODUCTION	7
1 Cadre institutionnel et juridique de la protection et de la promotion des droits de l'homme	8
1.1 Institution nationale des droits de l'homme	8
1.1.1 Conclusions et recommandations	10
1.2 Traités de droits de l'homme	10
1.2.1 Conclusions et recommandations	11
1.3 Droits sociaux	11
1.3.1 Conclusions et recommandations	12
1.4 Législation antidiscriminatoire	12
1.4.1 Conclusions et recommandations	13
1.5 Services de renseignement et droits de l'homme.....	14
1.5.1 Les nouveaux pouvoirs du service de renseignement.....	14
1.5.2 La supervision des services de renseignement.....	15
1.5.3 Conclusions et recommandations	16
1.6 Entreprises et droits de l'homme.....	17
1.6.1 Conclusions et recommandations	19
1.7 Initiatives populaires et droits de l'homme	19
1.7.1 Conclusions et recommandations	21
1.8 Violations passées des droits de l'homme	21
1.8.1 Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux	21
1.8.2 L'œuvre des enfants de la grande route.....	23
1.8.3 Conclusions et recommandations	23
2 Droits de l'homme des migrants, y compris des réfugiés et des demandeurs d'asile	25
2.1 L'octroi de la protection internationale	25
2.1.1 L'octroi du statut de réfugié	26
2.1.2 L'admission provisoire (permis F).....	26
2.1.3 Conclusions et recommandations	28
2.2 Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile.....	28
2.2.1 Les centres d'accueil fédéraux.....	28
2.2.2 L'accueil des demandeurs d'asile au niveau cantonal	29
2.2.3 Conclusions et recommandations	30
2.3 Prise en compte des aspects liés au genre et aux enfants dans les décisions relatives à la migration ..	30
2.3.1 Les persécutions liées au genre comme motif d'asile	30
2.3.2 Les structures d'accueil des demandeurs d'asile.....	31
2.3.3 Le permis de séjour pour les victimes de violence domestique	31
2.3.4 La détention des enfants migrants	31
2.3.5 Les mineurs non accompagnés.....	32
2.3.6 Conclusions et recommandations	33
2.4 Les renvois dans le cadre de la procédure Dublin et les renvois forcés	34
2.4.1 Conclusions et recommandations	35
2.5 La détention administrative	35
2.5.1 Conclusions et recommandations	37

2.6	Renvois à la frontière	37
2.6.1	Conclusions et recommandations	37
2.7	Obstacles au regroupement familial	38
2.7.1	Conclusions et recommandations	39
2.8	Sans-papiers et demandeurs d'asile déboutés.....	39
2.8.1	Conclusions et recommandations	40

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, (ci-après « le Commissaire ») et sa délégation se sont rendus en visite en Suisse du 22 au 24 mai 2017. Au cours de sa visite, le Commissaire s'est entretenu avec des autorités nationales, des structures des droits de l'homme et des représentants de la société civile. Le présent rapport est basé sur les sujets abordés durant la visite du Commissaire et se concentre sur les thématiques suivantes :

1. Cadre institutionnel et juridique de la protection et de la promotion des droits de l'homme

La Suisse dispose d'un solide cadre institutionnel et juridique de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Un certain nombre de mesures restent toutefois à prendre pour compléter et consolider ce cadre. En premier lieu, le Commissaire salue la volonté exprimée par la Suisse en 2016 de se doter d'une institution nationale des droits de l'homme. Il note que l'option privilégiée par le Conseil fédéral est celle de reprendre la plupart des composantes de l'actuel Centre suisse d'expertise pour les droits humains (CSDH) tout en renforçant l'indépendance de la future institution quant au choix des sujets à traiter. Ce choix reflété dans un avant-projet de loi fédérale a fait l'objet de critiques parce qu'il n'assure pas suffisamment l'indépendance de l'institution en raison d'un budget très insuffisant et d'un ancrage universitaire sans statut juridique propre. Le Commissaire recommande vivement l'établissement d'une institution nationale des droits de l'homme dotée d'un mandat inscrit dans la législation aussi large que possible comprenant, en plus de la promotion, la protection des droits de l'homme, mais aussi d'une personnalité juridique propre et des ressources humaines et financières suffisantes garantissant son indépendance.

Un autre aspect de la protection des droits de l'homme qui préoccupe le Commissaire est le peu de place donnée aux droits sociaux garantis au niveau international en droit suisse et notamment dans la jurisprudence des tribunaux. Il demande donc aux autorités suisses de remédier à ce problème, y compris en ratifiant la Charte sociale européenne révisée et son Protocole sur les réclamations collectives au plus vite. Par ailleurs, au vu de la persistance inquiétante de discriminations en Suisse quelque soit le motif, le Commissaire constate avec regret qu'à ce jour les tentatives allant vers une législation antidiscriminatoire complète sont restées sans succès. Il recommande aux autorités suisses de renforcer tant la protection juridique des victimes de discrimination que les mesures de sensibilisation du grand public et des services publics à l'interdiction de la discrimination et à la nécessité de lutter contre toutes les formes de discrimination.

Concernant les nouveaux pouvoirs accordés par la Loi sur le Renseignement au Service de Renseignement de la Confédération, le Commissaire rappelle que la collecte préventive, massive et indiscriminée de données pose de sérieuses questions du point de vue des droits de l'homme. S'il se réjouit de la volonté de la Suisse de renforcer le contrôle et la surveillance des activités de renseignement, il note que le degré d'indépendance de « l'Autorité de surveillance indépendante » créée à cette fin semble insuffisant en raison notamment d'un rattachement direct au pouvoir exécutif. Il recommande donc de revoir les nouveaux pouvoirs accordés au service de renseignement à la lumière des obligations internationales de la Suisse en termes de droits de l'homme et de mettre en place un ou plusieurs organes de supervision des activités de renseignement qui soient totalement indépendants de l'exécutif et des services de renseignement.

Tout en saluant l'adoption du plan d'action national sur les entreprises et les droits de l'homme, le Commissaire encourage les autorités suisses à poursuivre leurs efforts pour mettre en place une combinaison adéquate de mesures contraignantes et volontaires afin de créer un cadre juridique clair pour les activités des entreprises suisses et faire en sorte que les activités de ces dernières ne nuisent aux droits de l'homme ni sur le territoire suisse ni à l'étranger. En particulier, la Suisse devrait s'assurer que les atteintes aux droits de l'homme imputables aux entreprises suisses donnent lieu à l'engagement de leur responsabilité civile devant les tribunaux suisses et qu'aucun obstacle judiciaire injustifié n'empêche les victimes à l'étranger d'intenter une action civile.

Se penchant sur les relations entre l'outil de démocratie directe que sont les initiatives populaires fédérales et les droits de l'homme, le Commissaire s'inquiète de l'existence d'initiatives récentes susceptibles d'affaiblir la protection des droits de l'homme en Suisse et notamment de celle intitulée « *Le droit suisse au lieu des juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)* » pouvant aboutir à la dénonciation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) si elle devait être acceptée au final par le peuple et les cantons. Il

recommande donc aux autorités suisses de mettre en place un mécanisme permettant de vérifier la compatibilité d'initiatives populaires avec les traités internationaux des droits de l'homme, y compris la CEDH.

Évoquant les violations passées des droits de l'homme en Suisse dont les mesures de coercition à des fins d'assistance, telles que la détention administrative, et les placements extrafamiliaux d'enfants, le Commissaire salue les mesures prises par les autorités pour y remédier, notamment grâce à des fonds d'indemnisation et à des programmes de recherche. Il appelle toutefois les autorités suisses à veiller au respect total des normes internationales de droits de l'homme applicables lorsqu'elles se penchent sur les atteintes commises dans le passé. Notant qu'un nombre significatif de Yéniches ont fait partie des victimes de ces abus, le Commissaire souligne également la nécessité de remédier, par la voie de mesures politiques ciblées, aux désavantages hérités du passés dont les Yéniches souffrent encore dans de nombreux domaines de la vie.

2. Droits de l'homme des migrants, y compris des réfugiés et des demandeurs d'asile

Face à l'augmentation récente d'arrivées de migrants, la Suisse a pris des mesures pour améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et les procédures d'asile. Cependant, la politique en matière de migration et d'asile est restée stricte et s'est parfois durcie ces dernières années. Saluant la nouvelle législation sur l'asile qui, une fois pleinement entrée en vigueur, devrait améliorer la qualité des procédures, le Commissaire recommande de mettre en œuvre l'actuelle et la future législation d'une façon pleinement respectueuse des normes internationales de droits de l'homme et assurant un niveau de protection internationale satisfaisant.

Les étrangers admis à titre provisoire sont des personnes qui font l'objet d'une décision de renvoi de Suisse mais pour lesquelles l'exécution du renvoi est irréalisable. Cette catégorie comprend notamment des Syriens qui, dans les conditions actuelles, ne peuvent retourner dans leur pays. En comparaison avec le statut de réfugié officiel, l'admission provisoire s'accompagne d'importantes restrictions juridiques notamment en termes de mobilité géographique, de regroupement familial et d'aide sociale. Les admis provisoires sont donc placés de manière durable dans une situation difficile et précaire entravant significativement leur intégration professionnelle et sociale quand bien même ils resteront très probablement en Suisse à long terme et obtiendront au final une autorisation de séjour. Notant que les autorités suisses envisagent une révision de l'admission provisoire, le Commissaire recommande de mettre rapidement en place un statut de protection internationale subsidiaire garantissant les mêmes droits que ceux accordés aux personnes bénéficiant du statut officiel de réfugiés.

Concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, le Commissaire note qu'il existe encore trop de restrictions à la liberté de mouvement que ce soit dans des centres d'accueil cantonaux ou fédéraux, dont certains sont très isolés. L'accès aux soins médicaux et notamment psychologiques est très réduit dans les centres fédéraux et ne permet pas suffisamment d'identifier des personnes vulnérables et de répondre à leur besoins spécifiques. Le Commissaire recommande aux autorités suisses de remédier à ces problèmes et de s'assurer que les conditions d'accueil dans les centres fédéraux et cantonaux soient pleinement satisfaisantes à tout point de vue.

Le Commissaire soulève également certains points de préoccupation quant au déficit de prise en compte des aspects liés au genre et aux enfants dans les décisions relatives à l'asile et à la migration. Concernant la procédure d'asile en premier lieu, le personnel n'est pas suffisamment formé à la prise en compte des motifs de demande d'asile liés au genre. Ensuite, les structures d'accueil ne répondent pas suffisamment aux besoins des femmes ou des mineurs isolés notamment en termes d'intimité. Les femmes migrantes victimes de violence domestique dont le permis de séjour dépend de celui de leur conjoint font encore face à de sérieux obstacles pour obtenir un permis de séjour autonome en cas de dissolution de la relation avec leur conjoint. Concernant les enfants, le Commissaire est notamment préoccupé par la pratique dans certains cantons de détenir administrativement des enfants migrants de plus de 15 ans. Par ailleurs des enfants peuvent être retenus avec ou sans leur famille dans les zones de transit des aéroports internationaux dans l'attente du traitement de leur demande d'asile, une expérience traumatisante poussant le Commissaire à demander aux autorités suisses de cesser cette forme de détention des enfants. Le Commissaire souligne la nécessité de tenir compte des besoins spécifiques des femmes et des enfants dans toutes les décisions et mesures prises dans le domaine de la migration et de l'asile et de développer des procédures d'asile sensibles en tout point au genre et respectant l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le Commissaire a été informé de cas de recours excessifs à la séparation des familles ou d'usage de la force lors de la mise en œuvre par les autorités suisses de la procédure Dublin ou de renvois vers le pays de provenance. En outre, l'absence de garanties individuelles obtenues avant de transférer une famille vers un État Dublin risque de mettre en danger les familles renvoyées. Les conditions de détentions administratives restent problématiques dans la plupart des cantons, les migrants étant parfois détenus avec les prisonniers de droit commun alors que les alternatives à la détention existantes ne sont pas suffisamment utilisées. Le Commissaire recommande donc aux autorités suisses de revoir leur approche et de ne recourir à la détention administrative qu'en tout dernier recours.

La pression migratoire ayant augmenté à la frontière sud avec l'Italie en 2016, particulièrement au cours de l'été, le Commissaire a reçu des allégations de cas de refoulement à cette frontière de personnes, y compris de mineurs non accompagnés, souhaitant demander l'asile en Suisse. Il rappelle que tous les étrangers demandant l'asile ont droit à un examen au cas par cas, rigoureux et équitable, de leur demande.

Du point de vue de l'intégration, le Commissaire recommande aux autorités suisses de garantir des procédures de regroupement familial souples, rapides et efficaces pour tous les réfugiés y compris ceux qui sont actuellement sous le régime de l'admission provisoire.

Enfin, les migrants en situation irrégulière bien qu'intégrés dans la société suisse risquent l'expulsion s'ils contactent la police et sont ainsi confrontés aux risques d'exploitation et d'autres abus. Le Commissaire recommande de prendre des mesures de régularisation leur permettant de sortir de la clandestinité. Le Commissaire s'inquiète également de la situation des demandeurs d'asile déboutés qui sont exclus de l'aide sociale et ne touchent que l'aide d'urgence qui, dans la durée, est bien insuffisante pour assurer leur dignité et santé. Le Commissaire rappelle que toute personne y compris un étranger en situation irrégulière a droit au respect de la dignité humaine et notamment à des solutions d'hébergement décentes.

Le rapport contient les conclusions et les recommandations du Commissaire aux autorités. Il est publié sur le site web du Commissaire, de même que les commentaires des autorités suisses.

INTRODUCTION

1. Le présent rapport fait suite à la visite du Commissaire en Suisse qui a eu lieu du 22 au 24 mai 2017¹. Le Commissaire a consacré sa visite aux thématiques suivantes : le cadre institutionnel et juridique de la protection et de la promotion des droits de l'homme et les droits de l'homme des migrants, y compris des réfugiés et des demandeurs d'asile.
2. À Berne, le Commissaire s'est entretenu avec le Conseiller fédéral aux Affaires étrangères, Didier Burkhalter, et avec des fonctionnaires du Département fédéral des affaires étrangères, de l'Office fédéral de la justice, du Secrétariat d'État aux migrations (qui dépend du Département fédéral de justice et police) et du Département fédéral de l'intérieur. Il a également eu un échange avec le président et d'autres membres de la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et a rencontré la présidente et le vice-président de la Commission fédérale pour les questions féminines, Yvonne Schärli et Pierre-André Wagner, la présidente de la Commission fédérale contre le racisme, Martine Brunschwig Graf, et le vice-président de la Commission fédérale des migrations, Etienne Piguet. Le Commissaire s'est par ailleurs rendu à Zurich, où il a rencontré l'Ombudsman de la Ville, Claudia Kaufmann, et plusieurs représentants du Canton et de la Ville. Il s'est aussi entretenu avec des représentants d'organisations non gouvernementales et d'autres acteurs de la société civile et s'est rendu dans le centre d'accueil fédéral pour demandeurs d'asile de Glaubenberg et dans le centre d'accueil fermé de la zone de transit international de l'aéroport de Zurich.
3. Le Commissaire adresse ses sincères remerciements aux autorités suisses à Strasbourg et à Berne pour l'assistance qu'elles ont apportée à l'organisation de cette visite et à son déroulement en toute indépendance et dans d'excellentes conditions. Il remercie également l'ensemble de ses interlocuteurs d'avoir partagé avec lui leurs connaissances et leurs analyses.
4. Le Commissaire invite le gouvernement à se pencher sur les questions analysées dans ce rapport et à renforcer ses efforts pour résoudre les problèmes identifiés. Il entend poursuivre ses échanges avec lui pour l'y aider. Il souhaite que ce rapport et ses recommandations constituent une nouvelle étape fructueuse du dialogue constructif qu'il a entamé avec les autorités suisses.

¹ Le Commissaire était accompagné de M. Giancarlo Cardinale, adjoint à la directrice de son bureau, et de Mme Claudia Lam, conseillère et M. Andrzej Mancewicz, conseiller.

1 CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA PROTECTION ET DE LA PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME

5. La Suisse dispose d'un solide cadre institutionnel et juridique de la protection et de la promotion des droits de l'homme qui s'inscrit dans le cadre plus large du fédéralisme en vertu duquel les compétences dans le domaine des droits de l'homme sont partagées entre les autorités communales, cantonales et fédérales. Il existe également en Suisse une longue tradition de démocratie directe et indirecte couplée d'un système politique caractérisé par l'absence de bipolarisation entre un parti gouvernemental et une opposition et par les principes de la collégialité et du consensus dans la prise de décision. Les interlocuteurs du Commissaire ont indiqué les liens entre ce système et les conditions socio-économiques stables et généralement positives du pays.
6. Dans cette section, le Commissaire souhaite attirer l'attention des autorités sur un nombre de mesures à prendre pour compléter et consolider le cadre institutionnel et juridique de la protection et de la promotion des droits de l'homme tout en respectant et maintenant ce qui participe au succès du système politique et économique suisse. Les domaines abordés ici sont : l'établissement d'une institution nationale des droits de l'homme, la ratification des traités de droits de l'homme, le respect des droits sociaux, la nécessité d'une législation antidiscriminatoire, les relations entre droits de l'homme d'une part et d'autre part, respectivement : les services de renseignements, les entreprises et les initiatives populaires. Il se penche aussi sur la réparation des violations des droits de l'homme qui ont eu lieu dans le passé.

1.1 INSTITUTION NATIONALE DES DROITS DE L'HOMME

7. La Suisse ne dispose toujours pas d'une institution nationale des droits de l'homme (INDH) en dépit des nombreux appels d'acteurs nationaux et internationaux des droits de l'homme en ce sens. Le prédécesseur du Commissaire a appelé la Suisse à mettre en place une telle institution dans le cadre de sa visite effectuée en 2012. Déjà en 2001, une centaine d'organisations non gouvernementales (ONG), autres organisations et personnalités suisses s'étaient réunies pour faire la même demande.
8. En 2009, le Conseil fédéral a décidé de créer un centre de service universitaire avec une phase pilote de cinq ans, le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Le CSDH a été constitué en mai 2011. Sur la base d'une évaluation externe du CSDH, en juillet 2015 le mandat de ce dernier a été reconduit pour cinq ans au plus jusqu'à la création d'une organisation destinée à en prendre le relais. Le 29 juin 2016, le Conseil fédéral a pris acte d'un papier de discussion présentant cinq options différentes (une instance de médiation, une commission extraparlamentaire, un institut, la pérennisation de la solution pratiquée dans le cadre du projet pilote ou un développement de la solution adoptée dans le cadre du projet pilote). Le Conseil fédéral a alors décidé de créer une INDH et a donné sa préférence pour la dernière option, appelée « statu quo + » qui reprend la plupart des composantes du CSDH (budget équivalent et cadre universitaire) tout en renforçant son indépendance (instaurant le choix par l'institution elle-même des sujets à traiter et des activités à mener alors qu'à présent le CSDH ne peut agir que sur mandat) et a chargé l'administration fédérale d'élaborer dans cet esprit un projet de création d'une INDH dotée d'une base légale.
9. Un avant-projet de loi fédérale sur « le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme » a donc été publié en juin 2017. Le rapport explicatif de l'avant-projet de loi indique qu'il se fonde sur les résultats positifs du projet pilote du CSDH, tout en remédiant aux déficits constatés dans le cadre de l'évaluation de celui-ci, notamment en matière d'indépendance. En effet, selon le rapport explicatif, le CSDH ne satisfait pas aux Principes de Paris², car il n'agit que sur mandat et ne repose pas sur une base légale.
10. Selon l'avant-projet du Conseil fédéral, la future INDH devrait revêtir la forme d'un centre indépendant ancré auprès d'une ou plusieurs haute(s) école(s) et autres institutions du domaine des hautes écoles. Son mandat sera large, couvrant la situation des droits de l'homme en Suisse dans son ensemble.

² Résolution adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (A/48/632/Add.2), 4 mars 1994.

Quant à l'indépendance, l'institution signera un contrat à durée indéterminée avec l'État et pourra décider de son organisation et de sa manière de fonctionner ainsi que des thèmes qu'elle souhaitera traiter et des activités à mener, pouvant réagir ainsi aux besoins en matière de protection et de promotion des droits de l'homme en Suisse.

11. Toujours selon l'avant-projet de loi, la future INDH assurera les tâches suivantes : information et documentation, recherche, élaboration d'avis et de recommandations ; encouragement du dialogue et de la collaboration entre les services et les organisations impliquées dans la mise en œuvre et la promotion des droits de l'homme ; éducation et sensibilisation aux droits de l'homme ; échanges au niveau international. Elle n'assurera pas de tâche de l'administration. Elle ne devrait donc pas être amenée à traiter de plaintes individuelles ou à mener des enquêtes.
12. L'avant-projet de loi prévoit que la future INDH assurera une représentation pluraliste des toutes les forces sociales concernées, y compris les ONG, les syndicats, les milieux philosophiques ou religieux, les universités ainsi que des représentants de l'Assemblée fédérale et des ministères. Les différents niveaux de la structure fédérale devront également être représentés. Les représentants des autorités n'auraient qu'un rôle consultatif.
13. Concernant le financement, l'avant-projet de loi indique que la Confédération assurera un subventionnement d'un montant identique aux frais engagés dans le cadre du CSDH, soit un million de francs suisses. Une contribution des hautes écoles et autres institutions du domaine des hautes écoles impliquées, qui doivent fournir à l'INDH l'infrastructure dont elle a besoin, est également prévue. Enfin, une des conditions de l'octroi du subventionnement par l'État est que l'INDH fournisse, contre rémunération, des prestations de services à des autorités fédérales et autres et des organismes privés.
14. Le Conseil fédéral a ouvert fin juin 2017 une procédure de consultation de l'avant-projet de loi fédérale durant jusqu'au 31 octobre 2017. Au moment de préparer ce rapport, le Commissaire a été informé par ses interlocuteurs de la société civile que le rattachement au monde universitaire pourrait être problématique dans la mesure où l'institution pourrait ne pas avoir de forme juridique propre et ne pourrait pas être réellement indépendante. Le rattachement au monde universitaire reviendrait en particulier à faire dépendre l'institution des subventions des cantons où les universités de rattachement seraient domiciliées.
15. Pour sa part, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a accueilli favorablement l'avant-projet de loi. Il s'est dit toutefois préoccupé par les informations selon lesquelles le budget de l'institution sera maintenu au même niveau de financement que l'actuel CSDH et l'institution serait certes en charge de la promotion des droits de l'homme mais dépourvue d'un mandat explicite de protection des droits de l'homme. Il a également souligné que la pertinence d'une université comme choix de structure d'ancrage de la nouvelle institution restait à démontrer³.
16. Par ailleurs, le Commissaire note avec intérêt qu'il existe en Suisse un certain nombre d'institutions dont les activités sont en lien avec les droits de l'homme telles que les Commissions fédérales extraparlimentaires⁴ et la Commission nationale pour la prévention de la torture (CNPT). Au niveau cantonal et des communes, il existe également un certain nombre d'ombudsmans dont l'Ombudsman de la Ville de Zurich que le Commissaire a rencontrée lors de sa visite en Suisse.

1.1.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

17. Le Commissaire se réjouit de ce que la Suisse envisage, après tant d'années, de se doter d'une institution nationale des droits de l'homme. Il souligne toutefois que le projet actuel soumis à consultation par les autorités présente des risques importants pour l'efficacité et l'indépendance de la future institution en raison, tout d'abord, du caractère insuffisant du budget envisagé mais aussi de la forme juridique prévue (un centre ancré dans le monde académique sans avoir nécessairement de personnalité juridique propre avec obligation d'assurer des prestations de service).

³ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales sur la Suisse, 24 juillet 2017, [CCPR/C/CHE/CO/4](#), paragraphe 14.

⁴ En particulier la Commission fédérale pour les questions féminines, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, la Commission fédérale contre le racisme et la Commission fédérale des migrations.

18. Le Commissaire espère que suite à la consultation sur l'avant-projet de loi et de tout le processus législatif à venir, la Suisse mettra en place une authentique institution nationale des droits de l'homme conforme aux Principes de Paris des Nations Unies et à la Recommandation n° R(97)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Une telle institution compléterait utilement le cadre institutionnel et juridique de la protection et de la promotion des droits de l'homme en Suisse et renforcerait le rôle actif que la Suisse joue déjà dans la promotion et la protection des droits de l'homme au niveau international.
19. En particulier, à la lumière de l'avant-projet de loi en cours de consultation, le Commissaire recommande vivement aux autorités suisses de doter la future institution de droits de l'homme d'un mandat inscrit dans la législation aussi large que possible comprenant, en plus de la promotion, la protection des droits de l'homme. L'indépendance de l'institution devrait être garantie notamment en lui accordant une personnalité juridique propre et des ressources humaines et financières suffisantes pour accomplir ses missions.
20. Le Commissaire note que le CSDH a lui-même publié des principes guidant la création d'une INDH⁵. Les ONG de droits de l'homme suisses ont également diffusé en 2014 une note présentant un modèle détaillé d'INDH adaptée à la situation suisse prônant la création d'un institut et non d'un centre universitaire⁶. Le Commissaire espère vivement que les positions du CSDH et des ONG de droits de l'homme passées et à venir sur le sujet seront prises en considération dans l'élaboration du projet final.
21. En outre, le Commissaire encourage vivement la création d'institutions ou d'ombudsmans au niveau cantonal et communal qui participeraient dans leurs sphères géographiques respectives à la protection et la promotion des droits de l'homme, comme le fait déjà par exemple l'Ombudsman de la Ville de Zurich. Il considère également que les Commissions extraparlimentaires (notamment pour les questions féminines, sur les migrations et contre le racisme) jouent un rôle essentiel que la nouvelle institution viendrait utilement compléter.

1.2 TRAITÉS DE DROITS DE L'HOMME

22. La Suisse est partie à la plupart des traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Depuis la visite du prédécesseur du Commissaire en 2012, la Suisse a ratifié un certain nombre de traités supplémentaires dont la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains en 2012 et, en 2014, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote), la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, et la Convention (n°189) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques. En 2016, la Suisse a ratifié le Protocole N° 15 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Enfin, la Suisse a adhéré le 24 avril 2017 au Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, établissant une procédure de présentation de communications individuelles.
23. La Suisse a signé le 11 septembre 2013 la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (la Convention d'Istanbul). Le 2 décembre 2016, le Conseil fédéral a adopté le message approuvant la ratification de la Convention, demandant ainsi à l'Assemblée fédérale l'autorisation de ratifier. Le 27 février 2017, le Conseil des États a accepté la ratification et le Conseil national a confirmé ce choix le 31 mai 2017 ouvrant la voie à la préparation de la ratification au niveau international.
24. En revanche, la Suisse n'a pas encore ratifié les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme suivant : la Charte sociale européenne révisée et son Protocole sur les réclamations collectives, le Protocole N°4 à la CEDH interdisant notamment l'expulsion collective d'étrangers et le Protocole N° 12 à la CEDH prévoyant une interdiction générale de la discrimination.

⁵ Reto Locher, « Vers la création d'une Institution nationale des droits humains en Suisse, [Principes](#) guidant la création d'une institution nationale et questions soulevées dans le contexte suisse », Newsletter CSDH No 32 du 13 octobre 2015.

⁶ Plateforme ONG des droits humains, [Modèle](#) pour une institution nationale des droits humains en Suisse (INDH-CH) du 7 juillet 2014.

1.2.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

25. Le Commissaire se réjouit de la ratification ces dernières années d'un certain nombre de traités internationaux et de la perspective de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Il encourage vivement les autorités suisses à continuer dans cette voie en ratifiant le Protocole N°4 à la CEDH interdisant notamment l'expulsion collective d'étrangers et le Protocole N° 12 prévoyant une interdiction générale de la discrimination⁷.

1.3 DROITS SOCIAUX

26. La Suisse a signé la Charte sociale européenne en 1976, mais ne l'a toujours pas ratifiée. Elle fait donc partie des rares États membres du Conseil de l'Europe à n'être pas encore liés par la Charte sociale européenne à ce jour⁸. Il y a eu plusieurs tentatives en faveur de la ratification, la dernière campagne en date ayant été lancée par la coalition «Pro Charte sociale» en 2010. Suite à un postulat parlementaire de 2010 chargeant le Conseil fédéral de présenter un rapport sur la compatibilité de la Charte sociale européenne révisée avec l'ordre juridique suisse et sur l'opportunité de la signer et de la ratifier, le Conseil fédéral a adopté ce rapport en 2014 indiquant alors qu'il n'existait plus aucune barrière juridique à une ratification⁹. Il soulignait notamment que, d'un point de vue juridique, la Suisse serait en mesure d'accepter les six articles du noyau dur indispensables pour ratifier la Charte sociale européenne révisée mais aussi d'accepter le nombre requis de dispositions supplémentaires.
27. Cependant, le Commissaire note que depuis ce rapport, une motion parlementaire déposée en septembre 2015 et demandant au Conseil fédéral de renoncer à la ratification de la Charte sociale européenne révisée avait été acceptée par le Conseil national en septembre 2016¹⁰. Elle n'a toutefois pas abouti parce qu'elle a été rejetée par le Conseil des États en décembre 2016.
28. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) a été ratifié par la Suisse en 1992. Toutefois, à ce jour la position de la Suisse a été de refuser de reconnaître que les dispositions du Pacte sont directement applicables et justiciables devant les tribunaux nationaux, estimant que la plupart de ces dispositions constituent principalement des objectifs programmatiques et des buts sociaux plutôt que des obligations juridiques. Cette position a fait l'objet de nombreuses critiques émanant du Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) et, au niveau national, de la part du CSDH¹¹. En particulier, le CSDH a noté que le refus de principe du caractère justiciable des garanties du PIDESC ne saurait trouver de justification dans les difficultés liées au fédéralisme. Le CDESC a recommandé pour sa part de prendre des mesures pour que le Gouvernement fédéral et les cantons conviennent de textes législatifs détaillés donnant effet à tous les droits économiques, sociaux et culturels de manière uniforme; de créer un mécanisme efficace pour veiller à ce que le droit interne soit compatible avec le PIDESC; et de garantir des recours judiciaires utiles en cas de violation des droits consacrés par le PIDESC¹².

1.3.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

29. Le Commissaire souligne que les droits économiques et sociaux ne sont pas moins opposables et plus programmatiques que les droits civils et politiques. Par conséquent, il demande aux autorités suisses de reconsidérer leur position notamment quant aux dispositions du PIDESC, de façon à garantir des recours judiciaires utiles en cas de violation des droits consacrés par ce traité.
30. En outre, le Commissaire exhorte les autorités suisses à ratifier la Charte sociale européenne révisée et son Protocole sur les réclamations collectives au plus vite.

⁷ Concernant la Charte sociale européenne révisée et son Protocole sur les réclamations collectives, voir ci-dessous : Droits sociaux.

⁸ Les autres États sont le Liechtenstein, Saint Marin et Monaco.

⁹ Conseil fédéral, Rapport du Conseil fédéral sur la Charte sociale européenne révisée, 2 juillet 2014, [FF 2014 5507](#).

¹⁰ [Motion](#) 15.3804 Renoncement à la ratification de la Charte sociale européenne.

¹¹ [Étude](#) sur la reconnaissance de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels dans le droit fédéral et cantonal (allemand uniquement), février 2014.

¹² Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales, 26 novembre 2010, [E/C.12/CHE/CO/2-3](#).

1.4 LEGISLATION ANTIDISCRIMINATOIRE

31. Comme dans d'autres pays en Europe, les discriminations - quelque soit le motif - restent un phénomène inquiétant en Suisse. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) notait dans son dernier rapport que suite à l'évolution toujours négative du discours politique, les musulmans, la communauté noire, les Yéniches et les Roms ressentent une dégradation considérable de leur image publique et de leurs conditions de vie¹³. Les réfugiés, les frontaliers et les personnes LGBT sont également la cible de discours xéno-, homo- et transphobes. Ces mêmes groupes se voient confrontés à une forte discrimination par exemple sur le marché du travail. L'ECRI ajoute que la communauté noire vit dans la peur de subir, suite au profilage racial, des contrôles policiers avec arrestation en public, déshabillage et fouille corporelle pour stupéfiants. En outre, le Commissaire a pris connaissance au cours de sa visite d'informations concernant les discriminations dont font l'objet les femmes et les personnes handicapées. En dépit de campagnes menées par les autorités fédérales et autres,¹⁴ le niveau de sensibilisation à la discrimination semble rester faible en Suisse.
32. En 2012, le prédécesseur du Commissaire a recommandé l'adoption d'une législation antidiscriminatoire complète. De nombreuses instances nationales et internationales de droits de l'homme ont également appelé au renforcement de l'arsenal juridique de la lutte contre les discriminations. En dépit de ces demandes, le Commissaire constate avec regret qu'à ce jour les tentatives en faveur de la mise en place d'une législation antidiscriminatoire complète sont restées sans succès. Tant le gouvernement que le parlement ont considéré que la législation actuelle prise dans sa globalité était suffisante.
33. En effet, la Suisse dispose d'un certain nombre de normes spécifiques importantes en matière de lutte contre les discriminations qui sont l'article 8, al. 2 de la Constitution fédérale, la Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg), la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) et l'article 261bis du code pénal qui interdit entre autres : l'incitation à la haine ou à la discrimination ; le dénigrement ou la discrimination portant atteinte à la dignité humaine ; et le refus d'un bien ou d'un service destiné à l'usage public.
34. Dans un rapport de 2015 commandé par le Conseil fédéral¹⁵, le CSDH a considéré que la protection contre la discrimination est bien développée dans le domaine du droit public, en raison de la LEg et de la LHand qui contiennent des règles précises et parce qu'il est toujours possible d'invoquer l'article 8, al. 2 de la Constitution fédérale et sa liste détaillée de motifs de discrimination dans les cas où les lois spéciales font défaut. En revanche, le CSDH considère que les lois spéciales recouvrent la discrimination dans les rapports entre particuliers de façon très lacunaire et dans une mesure très variable. En outre, toujours selon le CSDH, le nombre extrêmement faible d'arrêts que les tribunaux ont rendus dans des affaires de discrimination en se fondant sur ces actes législatifs montre que les dispositions du droit privé sont pour l'essentiel inefficaces.
35. Parmi les obstacles procéduraux, le CSDH relève notamment l'absence, pour les organisations, de qualité pour introduire des recours contre les discriminations dont sont victimes les personnes homosexuelles et bisexuelles, ainsi que contre les discriminations fondées sur la race, l'origine ethnique et la religion ; le fait que le principe du renversement du fardeau de la preuve ne vaut que pour le champ d'application de la LEg ; et enfin les possibilités de sanction limitées prévues par la LEg et par la LHand. L'ECRI a pour sa part également relevé comme un problème la durée et les frais de la procédure, la complexité du système juridique, la peur et le manque d'information des victimes ainsi que des insuffisances des structures de consultation¹⁶. Il ressort toutefois de la réponse du Conseil fédéral aux recommandations du CSDH dans un rapport de 2016 que s'il est disposé à envisager de prendre certaines mesures, il rejette la plupart des propositions faites par le CSDH¹⁷.

¹³ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), 5ème [Rapport](#) sur la Suisse, publié le 16 septembre 2014.

¹⁴ Voir notamment le site du [Service de lutte contre le racisme](#).

¹⁵ Centre suisse de compétence pour les droits humains, Accès à la justice en cas de discrimination, [Rapport de synthèse](#), Berne juillet 2015.

¹⁶ En plus de la Commission fédérale contre le racisme, la Suisse compte 26 centres de conseils pour les victimes de racisme réunis en réseau mais ces centres ne peuvent que conseiller les victimes et ne traitent pas de discrimination pour d'autres motifs que le racisme.

¹⁷ Conseil fédéral, Le droit à la protection contre la discrimination, [Rapport](#) en réponse au postulat Naef 12.3543, 25 mai 2016.

36. En ce qui concerne la norme pénale anti-discrimination raciale, un certain nombre de lacunes ont été relevées par les organes spécialisés. L'article 261bis du Code pénal se limite à trois motifs que sont la race, l'ethnie et la religion et ne recouvre donc pas le dénigrement, la discrimination ou la propagande haineuse qui se rapportent à d'autres motifs tels que la couleur, la nationalité ou le statut juridique d'étranger (demandeurs d'asile, réfugiés, etc.) comme l'indiquent plusieurs décisions judiciaires y compris du Tribunal fédéral. Le droit pénal ne réprime pas non plus les actes de dénigrement ou de discrimination, ni la propagande haineuse qui prennent pour cible les femmes ou les personnes LGBTI, pas plus qu'il ne considère les motifs de discrimination comme une circonstance aggravante. Il faut en outre souligner que l'article 261bis du code pénal a fait l'objet notamment au sein de l'Assemblée fédérale de tentatives répétées mais larvées de le supprimer du code pénal alors que les spécialistes de la lutte contre le racisme et la discrimination considèrent qu'il faut en réalité non seulement conserver cette disposition mais aussi la renforcer notamment en étendant les motifs pris en compte.

1.4.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

37. Le Commissaire salue les efforts consentis de longue date par la Suisse en matière de lutte contre les discriminations. Il considère cependant que la situation de nombreux groupes tels que les musulmans, la communauté noire, les Yéniches, les Roms, les migrants, les personnes LGBTI, les femmes et les personnes handicapées, exigent des efforts soutenus.
38. Le Commissaire recommande donc aux autorités suisses de renforcer en droit civil et administratif la protection des victimes de discrimination en complétant la législation pour lutter contre la discrimination de façon à ce qu'elle s'applique, notamment dans les relations entre personnes de droit privé, pour toute forme de discrimination, y compris sur la base de l'âge, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre et du statut de migrant et ce, dans tous les domaines essentiels de la vie. Cela pourrait comprendre le fait : d'inclure une disposition générale d'interdiction de la discrimination directe et indirecte dans le code civil ; d'étendre le principe du renversement de la charge de la preuve prévu pour l'égalité de genre à d'autres motifs de discrimination et à d'autres domaines de la vie ; de renforcer le niveau des sanctions prévues en cas de discrimination pour leur donner un caractère dissuasif ; et de prévoir la possibilité pour les ONG luttant contre les discriminations d'agir devant les juridictions pour tous les motifs de discrimination et dans tous les domaines de la vie.
39. Concernant la norme pénale interdisant la discrimination raciale, le Commissaire recommande de la renforcer en élargissant la liste des motifs pour y inclure notamment la nationalité, la couleur, la langue, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et le handicap.
40. Il est également important que les autorités suisses poursuivent et renforcent leurs efforts de lutte contre la discrimination en prévoyant des campagnes de sensibilisation du grand public et des formations pour les principaux acteurs tels que la police et le personnel judiciaire sur la discrimination sous toutes ses formes et sur les conséquences néfastes pour les victimes mais également pour la société dans son ensemble et donc sur l'importance de lutter contre ce phénomène.

1.5 SERVICES DE RENSEIGNEMENT ET DROITS DE L'HOMME

41. Le Service de Renseignement de la Confédération (SRC) fonctionne sous la supervision du Département fédéral de la Défense, de la Protection de la Population et du Sport. Son rôle est préventif et concerne la détection, l'évaluation de la situation et la prévention du terrorisme, l'extrémisme violent, l'espionnage, la propagation des armes de destruction massive et leurs vecteurs, ainsi que les cyberattaques visant les infrastructures critiques. A l'étranger, il recherche des informations importantes pour la politique de sécurité et les analyse. Il existe également le Renseignement militaire (RM) dont le rôle est de garantir le service du renseignement au sein de l'armée.

1.5.1 LES NOUVEAUX POUVOIRS DU SERVICE DE RENSEIGNEMENT

42. En 2015, une nouvelle Loi fédérale sur le renseignement (LRens)¹⁸ a été adoptée, visant à renforcer et remettre à jour les pouvoirs du SRC. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017 suite à son approbation par le peuple suisse lors d'un référendum qui s'est tenu en 2016. Parmi les nouveaux pouvoirs accordés au SRC figurent l'utilisation des appareils de localisation et de surveillance, l'infiltration dans les systèmes et réseaux informatiques et l'exploration du réseau câblé, qui sont très intrusifs du point de vue des droits de l'homme et notamment du droit à la vie privée. Comme le Commissaire le soulignait déjà dans sa lettre aux autorités suisses concernant le projet de loi, l'utilisation d'appareils de surveillance pour enregistrer des propos non publics ou l'introduction dans des systèmes et réseaux informatiques peuvent faire peser une menace sérieuse sur le droit au respect de la vie privée, non seulement des personnes visées, mais également de celles qui communiquent avec elles, vivent ou travaillent dans les mêmes lieux, voire se trouvent à proximité de ces personnes¹⁹. L'exploration du réseau câblé par les services de renseignement pourrait conduire à une collecte massive de données et pose également des questions d'un point de vue du droit au respect de la vie privée. Le Commissaire a déjà indiqué que cette méthode est à même de créer un climat social où toute personne serait perçue comme étant potentiellement suspecte²⁰.
43. La Loi sur la Surveillance de la Correspondance par Poste et Télécommunication (LSCPT) a également été révisée et maintient l'obligation pour les fournisseurs de services de télécommunication de conserver des données personnelles secondaires de façon généralisée pendant un délai de six mois sachant que la nouvelle LRens donne accès au SRC à ces données qui étaient déjà et restent accessibles aux autorités répressives. Ce principe de collecte préventive, massive et indiscriminée de données pose de sérieuses questions du point de vue du respect du droit à la vie privée. Le Commissaire se félicite de constater que le projet d'étendre ce délai de six mois, déjà problématique en soi, à 12 mois a été abandonné en cours de route. Il note également que la question de la compatibilité avec les droits de l'homme du principe même de collecte et de rétention de données tel que prévu par le droit suisse a été soulevée par une association devant les juridictions suisses et que la décision du Tribunal fédéral sur ce point est pendante²¹.
44. Enfin, l'article 12 de la LRens prévoit la possibilité pour le SRC de collaborer avec des services équivalents étrangers y compris en recevant et transmettant des informations.
45. Le Commissaire note l'existence de garde-fous placés dans la loi visant à assurer une surveillance et un contrôle des activités du SRC. Par exemple, de façon générale la mesure de recherche doit être la plus adéquate et la moins intrusive en matière de droits fondamentaux. Les mesures les plus intrusives sont soumises à autorisation par le Tribunal administratif fédéral, même si dans certains cas d'urgence cela peut être *a posteriori*. La loi prévoit également l'obligation d'informer les personnes surveillées dans le délai d'un mois avec des exceptions. Enfin, toute décision rendue par une autorité fédérale en vertu de la loi peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral.
46. Bien que les autorités suisses dans leur réponse à la lettre du Commissaire aient indiqué que leur but n'était pas d'établir une surveillance de masse²², le Commissaire souligne que les nouvelles dispositions légales ouvrent la porte à des abus dans ce domaine et constituent une ingérence disproportionnée dans le droit à la vie privée. Il note que, même si les ONG de droits de l'homme suisses ont soulevé des inquiétudes du même ordre tout au long de la procédure d'adoption de la loi, cette dernière a finalement été approuvée à 65.5% par le peuple qui a ainsi rejeté le référendum qui s'y opposait, lancé par ces ONG et d'autres entités.

¹⁸ Texte disponible ici : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20140022>.

¹⁹ Voir Lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, à M. Ueli MAURER, Conseiller fédéral, au sujet du projet de loi sur le renseignement, [CommDH\(2015\)24](#), 23 septembre 2015.

²⁰ Idem.

²¹ Voir Digitale Gesellschaft, « Société Numérique amène la rétention des données de connexion au Tribunal fédéral », [communiqué](#) du 16 décembre 2016.

²² Réponse de M. Ueli MAURER, Conseiller fédéral, à la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, au sujet du projet de loi sur le renseignement, [CommDH/GovRep\(2015\)10](#), 6 octobre 2015.

1.5.2 LA SUPERVISION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

47. Le SRC était et reste soumis à la supervision d'une haute surveillance parlementaire, composée de la Délégation des commissions de gestion et de la Délégation des finances des deux Chambres de l'Assemblée fédérale, mais également du Conseil fédéral et de l'administration fédérale et du Service de Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport (DDPS). En outre, l'Autorité de contrôle indépendante (ACI) est un organe interdépartemental chargé de veiller à la légalité et à la proportionnalité des mandats d'exploration radio permanente. Enfin, le Préposé fédéral à la protection des données contrôle la légalité du traitement et de la gestion des données personnelles obtenues en Suisse.
48. Le Commissaire souligne comme un point positif qu'au cours de l'adoption de la LRens, le législateur a demandé de soumettre le SRC au contrôle et à la surveillance d'une Autorité de surveillance indépendante nommée par le Conseil fédéral et rattaché à la DDPS (article 76 LRens). Le Commissaire a pris connaissance de l'ordonnance sur l'Autorité de surveillance indépendante (AS-SR)²³. Cette autorité a compétence pour délivrer des recommandations au DDPS qui, s'il les rejette, doit les soumettre au Conseil fédéral. Le Commissaire note toutefois que le fait que cette autorité soit nommée par le Conseil fédéral et rattachée au DDPS paraît difficilement compatible avec l'idée d'une instance pleinement indépendante.
49. En plus de l'AS-SR, il y aura également un Organe Indépendant de Contrôle (OIC) dont la tâche sera de suivre l'exploration du réseau câblé et celle du réseau radio. Il devrait être composé de trois à cinq personnes de l'administration fédérale et nommées par le Conseil fédéral, dont le DDPS même si ce dernier ne pourra présider ou être majoritaire dans le groupe. Des autorités cantonales de surveillances sont également prévues par l'ordonnance.

1.5.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

50. Le Commissaire salue les garde-fous placés dans la législation par les autorités suisses pour garantir un minimum de protection des droits de l'homme et notamment du droit à la vie privée dans le contexte des activités de renseignement. Il regrette toutefois que ses recommandations concernant la Loi sur le Renseignement et la Loi sur la Surveillance de la Correspondance par Poste et Télécommunication n'aient pas été totalement suivies et que des problèmes demeurent du point de vue du principe de proportionnalité et des normes relatives aux droits de l'homme applicables en la matière.
51. Le Commissaire rappelle que le Rapport sur les opérations de surveillance massive adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 21 avril 2016 a mis en évidence les menaces que la surveillance de masse fait peser sur le droit au respect de la vie privée et familiale, le secret des sources journalistiques ou encore le secret professionnel des avocats²⁴. Dans le Document thématique sur la prééminence du droit sur l'internet et dans le monde numérique en général de 2014, le Commissaire concluait que la conservation en masse et sans suspicion de données de communication était fondamentalement contraire à la prééminence du droit, incompatible avec les principes fondamentaux de protection des données et inefficace²⁵.
52. Le Commissaire recommande donc aux autorités suisses de supprimer l'obligation pour les opérateurs de collecter et de conserver pour une période de six mois les métadonnées de particuliers accessibles au Service de Renseignement de la Confédération. Il recommande également de reconsidérer le pouvoir donné au Service de Renseignement de la Confédération d'explorer le réseau câblé et qui s'analyse en une surveillance de masse sans suspicion.
53. Le Commissaire réitère également sa recommandation de mettre en place un ou plusieurs organes de supervision des activités de renseignement qui soient totalement indépendants de l'exécutif et des

²³ [Ordonnance](#) sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens) du 16 août 2017.

²⁴ [Rapport](#) sur les opérations de surveillance massive (n. 13734) adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 21 avril 2016.

²⁵ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, La prééminence du droit sur l'internet et dans le monde numérique en général, [Document thématique](#), 8 décembre 2014.

services de renseignement. Tout système de contrôle ainsi mis en place doit être conforme aux exigences de contrôle minimum définies par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Un tel contrôle indépendant devrait avoir pour rôle de vérifier la compatibilité des activités des services de renseignement avec les droits de l'homme et notamment le droit au respect de la vie privée. Les organes de supervision mis en place devraient être efficaces. Il convient en particulier de faire en sorte que l'ensemble des institutions responsables du contrôle disposent des ressources humaines et financières nécessaires pour s'acquitter de leur mandat.

54. Enfin, le Commissaire souligne que toute coopération dans le secteur du renseignement avec des services de renseignement étrangers ne devrait pouvoir se faire qu'en s'assurant au préalable que les services étrangers en question respectent les normes relatives aux droits de l'homme en général et à la protection des données personnelles en particulier. Les autorités suisses devraient mandater les organes de contrôle pour qu'ils vérifient dans quelle mesure les services de sécurité collaborent avec des organes étrangers dans le respect des droits de l'homme, y compris lors de l'échange de données, de la réalisation d'opérations conjointes et de la fourniture d'équipements et de formations.
55. Le Commissaire attire l'attention des autorités suisses sur le Document thématique sur la surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale²⁶ qui contient ses recommandations, ainsi que sur la Compilation des Nations Unies de bonnes pratiques pour le contrôle des services de renseignement²⁷ et les recommandations formulées par la Commission de Venise²⁸ dans ce domaine.

1.6 ENTREPRISES ET DROITS DE L'HOMME

56. Outre les principaux traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme²⁹, la Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption ainsi que les huit conventions fondamentales de l'OIT, qui portent sur les thématiques de droits de l'homme les plus importantes pour le sujet « entreprises et droits de l'homme ». La Suisse soutient par ailleurs un certain nombre d'initiatives dans ce domaine, telles que les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³⁰, la version révisée des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales de 1976, le Pacte mondial de l'ONU, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), la « Better Gold Initiative » et le système de certification du processus de Kimberley, entre autres³¹.
57. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), qui est rattaché au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, représente le Point de contact national (PCN) de la Suisse pour les Principes directeurs de l'OCDE. Il examine les allégations de violations des droits de l'homme impliquant des entreprises et remplit une mission de médiation³². La Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) est un organe du Département fédéral des affaires étrangères. C'est elle qui sert de point focal pour la Suisse dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte mondial des Nations Unies.
58. En décembre 2016, la Suisse a adopté un Plan d'action national (NAP) pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme³³. Si ce dernier n'a introduit aucune nouvelle obligation juridiquement contraignante, il contient toutefois cinquante « instruments politiques » visant à sensibiliser le secteur privé suisse à la question des droits de l'homme, à inciter les acteurs de ce secteur à en tenir compte et à harmoniser les actions des

²⁶ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, La surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale, [Document thématique](#), 5 juin 2015.

²⁷ Compilation de bonnes pratiques pour le contrôle des services de renseignement, Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, (A/HRC/14/46).

²⁸ Commission de Venise, Rapport sur le contrôle démocratique des Services de Sécurité, mis à jour par la Commission de Venise lors de sa 102e Session Plénière (Venise, 20-21 mars 2015), [CDL-AD\(2015\)010-f](#).

²⁹ Voir ci-dessus : Traités de droits de l'homme.

³⁰ [Principes directeurs](#) des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme adoptés par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 17/4 du 16 juin 2011.

³¹ Voir <http://mneguidelines.oecd.org/ncps/switzerland.htm> ; <http://www.globalcompact.ch> ; <https://eiti.org/fr/supporter/suisse> ; <http://www.swissbettergold.ch> ; et <https://www.kimberleyprocess.com/fr/switzerland>.

³² La liste de tous les cas de médiation traités peut être consultée sur le site [web](#) du SECO.

³³ Voir Conseil fédéral, « [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 », 9 décembre 2016.

entreprises, de la société civile et du gouvernement. Les autorités suisses considèrent le NAP comme l'élément clé dans leur travail d'élaboration d'un « savant mélange » entre mesures contraignantes et engagements volontaires. Dans le sillage de son adoption, le plan s'est retrouvé en butte aux critiques³⁴ d'ONG, qui se sont plaintes de la part somme toute limitée de mesures véritablement nouvelles au-delà de celles déjà couvertes par le document traitant de la position du gouvernement fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement, publié en avril 2015³⁵. A notamment été critiquée l'exclusion explicite de toute nouvelle mesure juridiquement contraignante, en particulier concernant l'obligation de faire preuve d'une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme.

59. Bien que le NAP soit très clair sur le fait que la responsabilité des multinationales vis-à-vis du respect des droits de l'homme relève avant tout du domaine des engagements volontaires du secteur privé, une étude consacrée à la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, menée par une coalition d'ONG en avril 2016 auprès de 200 des plus grandes multinationales suisses, a révélé que la plupart de ces entreprises n'appliquaient aucune politique spécifique aux droits de l'homme et ne s'imposaient ni obligation de diligence raisonnable ni code de conduite³⁶. Environ un quart d'entre elles seulement s'étaient exécutées et ce, généralement en réponse à une certaine pression publique. L'étude concluait également que seule une poignée de multinationales suisses menaient à bien des évaluations d'impact de leurs activités sur les droits de l'homme, et que peu étaient disposées à rendre leurs résultats publics. Cela étant, le Commissaire a été informé par des représentants d'entreprises suisses qu'un certain nombre de ces multinationales effectuaient un travail au moins partiel de rapport extra-financier dans le domaine des droits de l'homme.
60. Les obligations juridiquement contraignantes dans la législation relative aux entreprises et aux droits de l'homme restent très peu nombreuses en Suisse d'une manière générale, et le droit suisse n'oblige pas encore les entreprises à faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. Or, le Commissaire note le fort degré de soutien public en faveur d'une réglementation contraignante de l'activité des multinationales suisses à l'intérieur de leurs frontières comme à l'étranger. D'après un sondage public réalisé par la Swiss Coalition for Corporate Justice (SCCJ), 92 % de la population suisse souhaite que les entreprises suisses soient tenues de respecter les droits de l'homme dans leurs opérations étrangères également³⁷.
61. À cet égard, le Commissaire suit avec beaucoup d'intérêt le déroulement de l'initiative populaire du SCCJ intitulée « Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement ». Lancée en avril 2015, celle-ci vise à faire inscrire dans la Constitution fédérale un article dévolu à la « responsabilité des entreprises », qui contraindrait les entreprises suisses à respecter les droits de l'homme et l'environnement dans toutes leurs activités en Suisse et à l'étranger. Les entreprises seraient ainsi tenues de faire preuve d'une diligence raisonnable. Elles devraient notamment examiner quelles sont les répercussions effectives et potentielles sur les droits de l'homme internationalement reconnus et sur l'environnement, prendre des mesures appropriées en vue de prévenir toute violation, mettre fin aux violations existantes et rendre compte des mesures prises. Elles seraient censées veiller à ce que ces droits et ces normes soient également respectés par les entreprises étant sous leur contrôle, et pourraient être tenues responsables du dommage causé par ces entreprises sauf si elles ont fait preuve de la diligence prévue. Cette initiative populaire ayant recueilli le nombre de signatures nécessaires auprès des citoyens pour donner lieu à une votation, l'Assemblée fédérale doit prendre position à son sujet avant que les citoyens et que les cantons ne soient appelés aux urnes. Les représentants des entreprises que le Commissaire a rencontrés se sont montrés critiques envers l'initiative qui, selon eux, pourrait peser trop lourdement sur les petites et moyennes entreprises et saper la compétitivité de l'économie suisse. Pour sa part, le Conseil fédéral reconnaît le bien-fondé des objectifs de l'initiative populaire « Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement », mais considère que celle-ci va trop loin en particulier sur les questions touchant au droit de la responsabilité. Il préfère dès lors miser sur une démarche coordonnée au niveau

³⁴ Voir Swiss Coalition for Corporate Justice, « [Switzerland's disappointing Action Plan on Business and Human Rights](#) », 13 décembre 2016.

³⁵ Voir Conseil fédéral, « [La responsabilité sociale des entreprises](#) », 1^{er} avril 2015.

³⁶ Voir Pain pour le prochain, Action de Carême, « Politique de droits humains et entreprises suisses : un [état des lieux](#) », avril 2016.

³⁷ Voir Initiative multinationales responsables, [Résultats](#) d'un sondage sur l'initiative multinationales responsables (en 2016).

international et sur les instruments existants, notamment sur les plans d'action récemment adoptés. Dans le message qu'il a adopté lors de sa séance du 15 septembre 2017, le Conseil fédéral a donc proposé à l'Assemblée fédérale de soumettre l'initiative au peuple sans l'accompagner d'un contre-projet et en lui recommandant de la rejeter³⁸.

62. Il existe en Suisse d'autres exemples de législation sectorielle relative aux entreprises et aux droits de l'homme. La Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger en fait partie. Entré en vigueur en septembre 2015, ce texte de loi interdit le mercenariat en Suisse et oblige toutes les entreprises de sécurité privées à déclarer les prestations fournies à l'étranger. Le premier rapport de mise en œuvre dresse un bilan positif de l'application de la nouvelle loi³⁹. Il indique notamment que les entreprises concernées ont reconnu explicitement la nécessité de réglementer le marché et ont coopéré avec l'autorité compétente.

1.6.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

63. Le Commissaire salue les mesures prises par la Suisse pour mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme de 2011 et la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises, en particulier à travers l'adoption du plan d'action national relatif à ces questions. Il encourage les autorités suisses à poursuivre leurs efforts, y compris en envisageant d'inclure dans le NAP des éléments couvrant les trois piliers (« protéger, respecter et réparer ») des Principes directeurs formulés par les Nations Unies, et à partager les bonnes pratiques recensées lors de la mise en œuvre du NAP avec l'ensemble des parties prenantes.
64. Le Commissaire encourage par ailleurs les autorités suisses à prendre des mesures concrètes pour mettre en place une combinaison adéquate de mesures contraignantes et volontaires afin de créer un cadre juridique clair pour les activités des entreprises suisses et faire en sorte que les activités de ces dernières ne nuisent aux droits de l'homme ni sur le territoire suisse ni à l'étranger. Il invite en particulier la Suisse à veiller à ce que ses entreprises respectent les droits de l'homme dans toutes leurs activités et fassent preuve de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme – soit en les y obligeant, soit en les encourageant et en les aidant à le faire, selon les cas – dans toute leur chaîne d'opérations et en coopération avec leurs fournisseurs et partenaires commerciaux, ceci notamment dans les secteurs présentant des risques particuliers pour les droits de l'homme ou lorsque les entreprises opèrent en zones de conflits.
65. Le Commissaire salue le travail des autorités suisses en matière de mécanismes de résolution non judiciaires et les invite à persévérer dans cette voie. Pour autant, afin de garantir le devoir de prise en charge, la Suisse devrait s'assurer que les atteintes aux droits de l'homme imputables aux entreprises suisses donnent lieu à l'engagement de leur responsabilité civile devant les tribunaux suisses et qu'aucun obstacle judiciaire injustifié n'empêche les victimes à l'étranger d'intenter une action civile. À cet égard, le Commissaire invite les autorités suisses à suivre les recommandations spécifiques formulées dans la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2016)3 à propos de la responsabilité civile pour les violations de droits de l'homme par les entreprises⁴⁰. Il attire également l'attention sur les recommandations du Commentaire Général no. 24 (2017) du CDESC sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, particulièrement celles sur la protection extraterritoriale et les voies de recours⁴¹.
66. Pour conclure, le Commissaire encourage les autorités suisses à examiner avec attention les mesures proposées dans le cadre de l'« Initiative multinationales responsables » visant à renforcer le devoir de diligence raisonnable des entreprises suisses en matière de droits de l'homme, et à promouvoir et à

³⁸ Voir Conseil fédéral, « Initiative populaire 'Entreprises responsables' : le Conseil fédéral reconnaît le bien-fondé de l'objectif mais choisit une autre voie », [Communiqué de presse](#), 15 septembre 2017.

³⁹ Voir le [Rapport d'activité](#) 2015/2016 sur la mise en œuvre de la Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger, 26 avril 2017.

⁴⁰ Comité des Ministres, [Recommandation](#) CM/Rec(2016)3 sur les Droits de l'homme et les entreprises du 2 mars 2016.

⁴¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 24(2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, 10 August 2017, [E/C.12/GC/24](#).

faciliter la mise en place d'un dialogue à plusieurs sur le thème des entreprises et des droits de l'homme associant des représentants d'associations professionnelles, des acteurs de la société civile et des membres du gouvernement.

1.7 INITIATIVES POPULAIRES ET DROITS DE L'HOMME

67. L'initiative populaire fédérale est un droit civique garanti par la Constitution fédérale, qui ouvre la possibilité de proposer et de soumettre au scrutin du peuple et des cantons une modification de la Constitution fédérale à la condition d'obtenir sous 18 mois 100 000 signatures de soutien de citoyens suisses.
68. Le prédécesseur du Commissaire a souligné en 2012 que certaines initiatives populaires, comme celle interdisant la construction de minarets ou celle relative à l'expulsion automatique des non-ressortissants déclarés coupables de certaines infractions pénales, suscitaient de sérieux problèmes d'incompatibilité avec les normes relatives aux droits de l'homme, en particulier la CEDH.
69. Lors de sa visite, le Commissaire a pris connaissance d'initiatives populaires votées depuis 2012 ou en cours d'examen ayant un lien avec les droits de l'homme⁴². Il a notamment été informé du fait que l'initiative populaire « Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) », problématique du point de vue du respect de l'article 8 de la CEDH (droit à la vie privée et familiale), a été rejetée, ce dont il se réjouit.
70. En revanche, le Commissaire s'inquiète de l'initiative populaire "Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)"⁴³, lancée par le parti politique UDC, car elle présente à ses yeux de sérieux problèmes en matière de droits de l'homme. Cette initiative ayant obtenu plus des 100 000 signatures requises a été déposée en août 2016. Elle vise à insérer dans la Constitution fédérale une disposition en vertu de laquelle la Constitution fédérale, y compris les dispositions adoptées par voie d'initiative populaire, prime sur le droit international. Dès qu'une contradiction apparaîtrait entre une disposition constitutionnelle et un traité international, la Suisse serait obligée de renégocier le traité et, au besoin, de le dénoncer.
71. En juillet 2017, le Conseil fédéral a proposé à l'Assemblée fédérale de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire et donc de ne pas lui opposer de contre-projet, direct ou indirect. Le Conseil fédéral a notamment motivé sa proposition en indiquant qu'en cas d'acceptation de l'initiative, la Suisse pourrait être systématiquement et durablement empêchée d'appliquer certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁴⁴. Le Conseil fédéral estime en effet qu'en cas de contradiction entre une norme constitutionnelle et la CEDH, la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne pourrait se heurter à des difficultés, ce qui « ne manquerait pas de saper la sauvegarde des droits de l'homme garantie en Suisse par le droit international et, par ailleurs, de ternir les relations avec le Conseil de l'Europe »⁴⁵. Une autre critique souvent faite contre cette initiative est qu'elle instaurerait une insécurité juridique en raison du manque de clarté dans sa formulation. Au moment de préparer ce rapport, l'Assemblée fédérale ne s'était pas encore prononcée et la votation populaire ne devrait pas se tenir avant 2018.
72. Les acteurs nationaux des droits de l'homme et une grande partie des forces politiques, économiques et sociales se sont opposés à cette initiative populaire. Plusieurs campagnes sont notamment en cours pour démontrer la dangerosité de ce projet et l'importance du maintien de la Suisse dans le système de la CEDH pour les droits de l'homme en Suisse⁴⁶. En juillet 2017, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a également fait part de sa vive préoccupation concernant l'initiative⁴⁷.

⁴² Concernant l'initiative populaire fédérale « Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement », voir ci-dessus : Entreprises et droits de l'homme.

⁴³ Voir : <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis460.html>.

⁴⁴ Conseil fédéral, « L'initiative pour l'autodétermination affaiblit la Suisse, ses entreprises et les droits de l'homme », [communiqué de presse](#), 5 juillet 2017.

⁴⁵ Conseil fédéral, [Message](#) relatif à l'initiative populaire « Le droit suisse au lieu des juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) » du 5 juillet 2017, 17.046, FF 5027, 5072.

⁴⁶ Voir notamment « [Facteur de protection D - Les droits humains nous protègent](#) » et « Brandissez un [carton rouge](#) à l'initiative anti-droits humains! ».

73. Par ailleurs, le Commissaire rappelle que le contexte dans lequel certaines campagnes électorales autour d'une initiative populaire se sont passées a posé problème d'un point de vue du respect des droits de l'homme. Ainsi, l'ECRI a souligné dans son dernier rapport « les effets extrêmement néfastes des campagnes précédant certaines des votations », en raison notamment d'utilisation d'images et de propos hautement intolérants⁴⁸.
74. Comme souligné par plusieurs organes internationaux de droits de l'homme⁴⁹, il convient donc de trouver un système de contrôle et d'équilibre garantissant la prééminence de l'état de droit et la protection des droits de l'homme dans le cadre des initiatives populaires fédérales. A l'heure actuelle, seules les initiatives contraires au droit impératif international peuvent être déclarées invalides par le parlement suisse. Cela fait plusieurs années que les autorités suisses se penchent sur cette question, conscientes des problèmes soulevés en cas d'initiative populaire contraire aux droits de l'homme qui n'entre pas dans la catégorie très limitée du droit impératif international. Cependant, à ce jour toutes les propositions consistant à mettre en place un mécanisme de contrôle de la compatibilité des initiatives populaires avec les droits de l'homme ont été rejetées ou abandonnées⁵⁰.

1.7.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

75. Le Commissaire considère que l'initiative populaire fédérale permettant de modifier la Constitution suisse par voie de démocratie directe est un outil de grande valeur qui témoigne de la longue et solide tradition démocratique du pays. Il souligne toutefois que les autorités suisses ont l'obligation de garantir la compatibilité des dispositions constitutionnelles introduites par initiative populaire avec les normes européennes et internationales relatives aux droits de l'homme qui engagent la Suisse.
76. Le Commissaire regrette que la réforme du régime des initiatives populaires visant à introduire un mécanisme permettant d'éviter les conflits avec le droit international des droits de l'homme a été abandonnée en cours de route. Il exhorte les autorités suisses à se remettre à l'ouvrage pour trouver une solution qui soit à la fois conforme au droit international des droits de l'homme et compatible avec le système de démocratie directe suisse. Le Commissaire recommande donc vivement aux autorités suisses de mettre en place un mécanisme permettant de vérifier la compatibilité d'initiatives populaires avec les traités internationaux des droits de l'homme, y compris la CEDH.
77. Concernant l'initiative populaire "Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)", le Commissaire espère vivement que sera pleinement prise en considération, lors de la votation, l'importance pour la protection des droits de l'homme en Suisse de respecter et de maintenir les obligations internationales et européennes de la Suisse en la matière.

1.8 VIOLATIONS PASSÉES DES DROITS DE L'HOMME

78. Lors de sa visite, le Commissaire s'est penché sur les violations passées de droits de l'homme survenues dans le cadre des mesures de coercition à des fins d'assistance et de « l'œuvre des enfants de la grande route ».

⁴⁷ Comité des droits de l'homme, Observations finales sur la Suisse, [CCPR/C/CHE/CO/4](#), 24 juillet 2011, paragraphe 6.

⁴⁸ Voir ECRI, 5ème [Rapport](#) sur la Suisse, publié le 16 décembre 2014.

⁴⁹ Voir notamment Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales sur la Suisse, [CCPR/C/CHE/CO/4](#), 24 juillet 2011, paragraphe 7. Voir également les positions du CERD, Conclusions générales sur la Suisse, paragraphe 8, [CERD/C/CHE/CO/7-9](#) et de l'ECRI dans son 5ème [Rapport](#) sur la Suisse, para. 27.

⁵⁰ En juin 2016, sur proposition du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale a ainsi classé deux motions parlementaires sur des mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec les droits fondamentaux. Voir également [Plateforme d'information Humanrights.ch](#) : « Echec des mesures pour améliorer la compatibilité entre droit international et droit d'initiative », 6 janvier 2014.

1.8.1 MESURES DE COERCITION À DES FINS D'ASSISTANCE ET PLACEMENTS EXTRA-FAMILIAUX

79. Jusqu'en 1981, des dizaines de milliers d'enfants et d'adolescents ou encore d'adultes ont été placés dans des foyers, des familles nourricières, des exploitations artisanales ou agricoles ou, par décision administrative, dans des établissements fermés, voire dans des établissements pénitentiaires, et ce parfois sans décision judiciaire, tout ceci dans le but déclaré de protéger ou d'éduquer des enfants, des adolescents ou des adultes⁵¹. Toutes ces mesures se sont traduites par des sérieuses violations de droits de l'homme à la fois par le prononcé même de ces mesures mais aussi à des degrés divers lors de leur exécution. Les atteintes résultant de ces mesures ont compris des violences physiques ou psychiques, des abus sexuels, des retraits d'enfants sous contrainte et des adoptions forcées, une médication ou des essais médicamenteux sous contrainte ou à l'insu de la victime, une stérilisation ou un avortement sous contrainte ou à l'insu de la victime, une exploitation économique, des entraves ciblées au développement et à l'épanouissement personnel, et la stigmatisation sociale⁵².
80. Les autorités suisses ont récemment présenté des excuses officielles aux victimes tout d'abord par une Conseillère fédérale en septembre 2010, puis par une autre Conseillère fédérale en avril 2013. Cette dernière a également nommé un Délégué aux victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance. Il est chargé de travailler en coopération avec une Table ronde à laquelle participent des représentants des victimes et de plusieurs autorités et institutions et qui a pour but de faire la lumière sur toutes les souffrances et les injustices qu'ont subies les victimes de ces mesures. Les cantons ont instauré en 2013 un réseau de points de contact visant à conseiller et soutenir les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placement extrafamilial.
81. En outre, la Table ronde a créé un fonds d'aide immédiate en avril 2014 pour aider financièrement, sur une base volontaire, les victimes de ces mesures en précisant bien qu'il ne s'agissait pas là d'indemnités, mais d'un « geste de solidarité » envers les personnes nécessitant grandement une aide financière. Au 5 juillet 2016, 1 117 personnes avaient reçu chacune un montant compris entre 4 000 et 12 000 francs suisses.
82. Le Conseil fédéral a mis en place en 2014 une « Commission indépendante d'experts (CIE) internements administratifs » chargée de réaliser une étude scientifique sur les placements administratifs ordonnés avant 1981. Cette commission a débuté ses travaux en 2016 et a jusqu'à fin 2018 pour les achever.
83. En 2014 entré en vigueur la loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative. Cette loi ne concernait pas toutes les mesures de coercitions sociales et excluait tout droit à des dommages-intérêts ou à des indemnités. Une initiative populaire fédérale « Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation) » a été lancée en 2014. Elle a conduit le Conseil fédéral à proposer un contre-projet indirect, adopté par l'Assemblée fédérale en 2016 sous la forme d'une loi. Ce contre-projet recevant l'approbation du comité d'initiative, ce dernier a retiré son initiative et c'est ainsi que la Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA)⁵³, abrogeant la loi de 2014 susmentionnée, est entrée en vigueur le 1er avril 2017.
84. La LMCFA prévoit que les victimes ont droit à une contribution forfaitaire unique de solidarité au titre de la reconnaissance et de la réparation de l'injustice qui leur a été faite mais également qu'elles ne peuvent faire valoir d'autres prétentions à indemnisation ou réparation du tort moral. Par ailleurs, les victimes peuvent bénéficier de mesures de soutien pour les demandes de fonds de réparation depuis le 1er décembre 2016. Les personnes qui se considèrent comme victimes au sens de la loi et qui

⁵¹ Voir sur le [site](#) de l'Office de la Justice : « Victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance ». Voir également Eva Maria Belser, Andrea Egbuna-Joss, « De la gestion des injustices passées », [Newsletter](#) CSDH droits humains No 14 du 30 juin 2014. Concernant les mesures de coercition affectant plus particulièrement les Yéniches, voir ci-dessous : L'Œuvre des Enfants de la Grande Route.

⁵² Voir Délégué pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance, [Aperçu](#) : Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux.

⁵³ Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA) du 30 septembre 2016, [RO 2017 753](#).

souhaitent faire valoir leur droit à une contribution de solidarité doivent remplir une demande et la déposer auprès de l'Office fédéral de la justice avant le 31 mars 2018.

85. Cette loi a été généralement saluée pour avoir été adoptée rapidement et contenir les principales mesures de réhabilitation à prendre en cas de violations de droits de l'homme passés. Elle a toutefois fait l'objet de critiques lors du processus de consultation notamment pour le montant peu élevé des indemnisations prévues.
86. Enfin, le Commissaire note que le Conseil fédéral a lancé le 22 février 2017 un nouveau programme national de recherche (PNR) sur le thème « Assistance et coercition – passé, présent et avenir ». La durée du programme est de cinq ans et son budget s'élève à 18 millions de francs suisses. Le PNR complète les travaux de la commission indépendante d'experts «Internements administratifs» instituée par le Conseil fédéral en 2014 et qui se penche surtout sur l'histoire des placements administratifs. Les résultats du PNR devront servir au développement de la pratique actuelle en matière d'assistance, de la législation correspondante, de l'organisation administrative et du financement des mesures prises par les autorités.

1.8.2 L'ŒUVRE DES ENFANTS DE LA GRANDE ROUTE

87. Les Yéniches⁵⁴ ont fait partie des victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux pour des raisons liées à leur origine ethnique. En outre, de 1926 à 1973, 586 enfants yéniches ont ainsi été enlevés à leurs parents pour les placer en accord avec les autorités suisses à tous les niveaux dans le cadre de *l'Œuvre des enfants de la Grande Route*. Les mesures prises dans le cadre de cette œuvre visaient spécifiquement les Yéniches, principalement nomades mais aussi sédentarisés, en raison de leur mode de vie et de leur origine ethnique.
88. En 1986, le Président de la Confédération s'est excusé pour la participation financière de la Confédération à *l'Œuvre des enfants de la grande route*. Les excuses de l'organisation privée principalement responsable des retraits d'enfants ont suivi en 1987. L'Assemblée fédérale a accordé 11 millions de francs suisses au titre de réparation en tout, mais les victimes n'ont pu percevoir qu'un maximum de 20 000 francs suisses chacune. Toutefois, le Commissaire a été informé par des représentants yéniches que certaines personnes affectées par les mesures de retrait et de placement forcé d'enfant ont eu beaucoup de mal à retrouver des parents ou des enfants et que certaines sont même encore en attente de réponses.
89. En outre, même si les placements d'enfants yéniches dans le cadre de l'œuvre ont cessé dans les années 70, les 30 000 Yéniches vivant en Suisse continuent à faire l'objet de stigmatisation et sont soumis, comme les Sinti (ou Manouches)⁵⁵ et les Roms, à des discriminations dans plusieurs domaines de la vie dont l'accès au logement, voire à des formes de harcèlement et des actes racistes⁵⁶. En dépit des mesures de reconnaissance de la culture et du mode de vie yéniches prises depuis par les autorités fédérales, des représentants yéniches ont souligné que des progrès importants dans ce domaine sont indispensables pour éradiquer l'héritage des violations passées. Quelques 2 000 à 3 000 Yéniches auraient encore un mode de vie itinérant ou semi-itinérant et seraient confrontés à des obstacles au quotidien. Ainsi, l'offre actuelle d'aires de séjour et de passage se serait significativement réduite en nombre et dégradée en qualité ces dernières années en Suisse. Les Yéniches, mais aussi les Sinti et les Roms qui voyagent, ont de plus en plus de mal à trouver des aires d'accueil conformes à leur attentes et besoins. Quand ces aires existent, elles sont parfois insalubres (sans accès à l'eau courante par exemple) ou trop petites. L'accès à des aires privées pose également parfois problème, même quand le propriétaire du terrain est d'accord, en raison de l'hostilité manifestée par des riverains et/ou la municipalité.

⁵⁴ Les Yéniches et les Sinti étaient auparavant regroupés par les autorités suisses sous une même catégorie appelée « Gens du voyage ». Le 15 septembre 2016, le Chef du Département fédéral de l'Intérieur a reconnu comme légitime la demande des Yéniches et Sinti d'être nommés selon leur propre dénomination et s'est engagé à ce que la Confédération, dans le futur, les nomme « Yéniches » et « Sinti » et renonce au terme générique de « Gens du voyage ».

⁵⁵ A noter que la dénomination «Sinti» utilisée comprend celle de «Manouche » qui est le nom en français que se donnent en Suisse les personnes appartenant à ce groupe.

⁵⁶ Voir également ci-dessus : Législation antidiscriminatoire.

1.8.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

90. Le Commissaire salue les mesures déjà prises par les autorités suisses dans le but de traiter les violations des droits de l'homme commises dans le passé dans le cadre des mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux et de l'*Œuvre des enfants de la grande route*. Il les invite cependant à redoubler d'effort dans ce sens et à pleinement respecter les normes internationales des droits de l'homme applicables aux violations passées des droits de l'homme.
91. Le Commissaire rappelle notamment que tous les groupes de victimes de violations graves des droits de l'homme commises dans le passé ont le droit à la vérité, à un soutien plein et entier y compris psychologique, à des voies de recours effectives, ainsi qu'à l'ouverture d'enquêtes indépendantes, approfondies et rapides sur des abus présumés visant à déterminer la responsabilité de leurs auteurs. Il faudrait par ailleurs que les programmes scolaires dans tout le pays instaurent un enseignement sur l'histoire de ces violations. Il conviendra de faire particulièrement attention à ces principes dans la mise en œuvre de la Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 et de faire rapidement un premier bilan de son application en vue de prendre des mesures complémentaires ou correctives le cas échéant.
92. Notant qu'un nombre significatif de Yéniches ont fait partie des victimes des violations de droits de l'homme susmentionnées et qu'ils continuent de souffrir des conséquences de la stigmatisation de leur mode de vie nomade, le Commissaire souligne également la nécessité de remédier, par la voie de mesures politiques ciblées, aux désavantages dont les Yéniches souffrent encore dans de nombreux domaines de la vie. En particulier, le Commissaire appelle les autorités à remédier au plus vite au manque d'aires de stationnement et de transit pour les Yéniches et autres groupes itinérants.
93. Enfin, le Commissaire attire l'attention des autorités suisses sur les Principes fondamentaux et Directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire⁵⁷ et les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme, adoptées le 30 mars 2011, qui peuvent donner des indications sur toutes les mesures à prendre dans le contexte de violations passées des droits de l'homme⁵⁸.

⁵⁷ [Principes fondamentaux et Directives](#) concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire 60/147, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005.

⁵⁸ [Lignes directrices](#) pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme, adoptées par le Comité des Ministres le 30 mars 2011

2 DROITS DE L'HOMME DES MIGRANTS, Y COMPRIS DES RÉFUGIÉS ET DES DEMANDEURS D'ASILE

94. L'augmentation récente d'arrivées en Europe de migrants, y compris de réfugiés et de demandeurs d'asile, a affecté la Suisse qui fait partie de l'espace Schengen et participe à la procédure Dublin. Face à cet enjeu, la Suisse a pris des mesures pour améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et les procédures d'asile. Cependant, la politique en matière de migration et d'asile est restée stricte et s'est parfois durcie ces dernières années, comme indiqué dans cette section. Par ailleurs et dans le même temps, les questions migratoires en Suisse ont fait l'objet d'initiatives populaires telles que celles sur « le renvoi automatique des criminels étrangers » et sur le « contrôle de l'immigration massive » contribuant à créer un climat de tension autour du sujet de la migration⁵⁹. En général, la politique déclarée de la Suisse en matière d'asile est que les personnes ayant besoin de la protection de la Suisse doivent l'obtenir et que les autres doivent repartir rapidement. Le Commissaire souhaite aborder dans cette section un certain nombre des aspects restant ou devenus problématiques en matière de droits de l'homme des migrants, y compris des réfugiés et des demandeurs d'asile.

2.1 L'OCTROI DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

95. Selon les autorités⁶⁰, en 2016, 27 207 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse, alors qu'elles étaient 39 523 en 2015, ce qui constitue une baisse de près d'un tiers. Cette baisse semble se confirmer pour l'année 2017 puisqu'entre début janvier et fin juin 2017, 9 123 demandes d'asile ont été déposées en Suisse, ce qui est sensiblement inférieur aux chiffres du premier semestre 2016 et constitue la valeur semestrielle la plus faible enregistrée depuis 2010. En 2016, les principaux pays de provenance des demandeurs d'asile ont été l'Erythrée (5 178 demandes, soit 19% des demandes), l'Afghanistan (3 229, 12%) et la Syrie (2 144, 8%). De janvier à avril 2017, la proportion de demandes provenant de la Syrie a augmenté pour atteindre 11% des demandes totales alors que celles d'Afghanistan baissaient à 6%. Quant aux décisions rendues sur les demandes d'asile, en 2016, sur les 31 299 cas traités, les autorités suisses ont octroyé le statut de réfugié dans 5 985 cas, soit un taux de reconnaissance de 22,7%. Elles ont également accordé 7 369 admissions provisoires (un taux de 23,5%). En 2016, il y avait en Suisse 45 804 personnes bénéficiant du statut officiel de réfugié et 36 877 d'une admission provisoire.
96. Le statut de réfugié est prévu aux articles 49 à 51 de la Loi sur l'Asile (LAsi)⁶¹. Les réfugiés reçoivent un permis B (autorisation de séjour de plus d'une année, prolongeable). Depuis 1999, il existe aussi, du moins en théorie, un statut de protection provisoire⁶² pour des groupes de personnes à protéger aussi longtemps que ceux-ci sont exposés à un danger général grave (par exemple une guerre ou une guerre civile) ou lors de situations de violence généralisée. Le Conseil fédéral n'en a encore jamais fait l'usage. Il est d'ailleurs prévu de revoir ce statut dans le cadre de l'examen de l'admission provisoire⁶³.
97. La Loi sur l'Asile (LAsi) a été modifiée en 2015 et sa nouvelle version a été largement acceptée par référendum en 2016. Cette refonte de la législation sur l'asile a été saluée par l'ensemble des ONG de droits de l'homme notamment parce qu'elle vise à accélérer la procédure d'asile tout en établissant des mécanismes de conseils gratuits sur la procédure et une représentation juridique gratuite dès le début de celle-ci. Cette loi est en cours de mise en œuvre et devrait entrer pleinement en vigueur en 2019. Les autorités suisses ont indiqué que l'évaluation de la phase de test menée dans un centre fédéral près de Zurich pour vérifier l'efficacité des nouvelles procédures à venir a été concluante puisque la durée des procédures a été réduite et les demandeurs d'asile acceptent mieux les décisions rendues comme en témoigne la baisse du taux de recours. Le Commissaire souligne toutefois que la qualité du conseil et de l'aide juridique sera primordiale pour garantir les droits des demandeurs d'asile dans cette nouvelle procédure.

⁵⁹ Voir ci-dessus : Initiatives populaires et droits de l'homme.

⁶⁰ Voir Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), [Statistique](#) des étrangers et de l'asile 2016.

⁶¹ Loi sur l'Asile (LAsi).

⁶² Articles 66 à 79 LAsi, permis S.

⁶³ Voir ci-dessous : L'admission provisoire (permis F).

2.1.1 L'OCTROI DU STATUT DE RÉFUGIÉ

98. Le Commissaire est inquiet des conséquences de l'approche restrictive des autorités suisses concernant l'octroi du statut de réfugié, notamment quant au refus généralisé d'accorder le statut de réfugié aux demandeurs d'asile syriens au motif que le critère de danger individuel n'est pas rempli dans leur cas. Les personnes fuyant le conflit en Syrie sont donc rarement considérées comme des réfugiés officiels par les autorités suisses et sont tout au plus admises provisoirement, ce qui les met dans une situation précaire⁶⁴. Un autre sujet de préoccupation est le changement récemment survenu concernant l'octroi du statut de réfugié aux Erythréens ayant quitté le pays de façon irrégulière. Ces personnes bénéficiaient généralement du statut mais cela n'est plus le cas depuis juin 2016. Le Tribunal fédéral a confirmé en 2017 le changement d'approche des autorités mais, de l'avis des ONG suisses, la situation des droits de l'homme en Erythrée ne s'est pas améliorée au point de justifier cette nouvelle approche.

2.1.2 L'ADMISSION PROVISOIRE (PERMIS F)

99. Dans les cas où l'étranger a été débouté de sa demande d'asile, il doit en principe quitter le territoire suisse et fait donc l'objet d'une décision de renvoi. Toutefois, pour les étrangers qui ne peuvent pas être expulsés, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) émet une admission provisoire qui prend la forme d'un permis F.
100. Ainsi, les étrangers admis à titre provisoire sont des personnes qui font l'objet d'une décision de renvoi de Suisse mais pour lesquelles l'exécution du renvoi est irréalisable dans trois cas. Tout d'abord, le renvoi se révèle illicite lorsqu'il reviendrait à une violation du droit international public dont le principe de non-refoulement. Ensuite, le renvoi est inexigible lorsqu'il met concrètement en danger l'étranger, par exemple en cas de guerre, de guerre civile ou de violence généralisée dans le pays de retour ou en cas de nécessité médicale. Dans la pratique, des situations spécifiques aux pays (notamment l'Afghanistan, la Somalie ou la Syrie) ou aux personnes (en raison de leur vulnérabilité ou parce qu'elles sont des mineurs non accompagnés) ont pu être considérées comme rendant le renvoi inexigible. Enfin, le renvoi peut être rendu matériellement impossible pour des motifs techniques d'exécution tels que le refus de l'État de provenance de délivrer des documents de voyage par exemple.
101. En outre, un étranger peut bénéficier d'une admission provisoire dans les deux cas où il est exclu du statut de réfugié⁶⁵. Il s'agit alors d'une « admission provisoire avec qualité de réfugié » qui s'accompagne de droits supplémentaires par rapport à ceux conférés aux personnes bénéficiant d'une admission provisoire simple, notamment en termes d'accès à l'emploi. Fin juillet 2017, pour un total de 39 752 personnes admises provisoirement, 9 691 d'entre elles disposaient du statut d'admission provisoire avec qualité de réfugié.
102. L'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois au plus. Le canton de séjour peut en prolonger la durée, à chaque fois pour douze mois si les conditions d'impossibilité du renvoi sont toujours remplies. Elle ne constitue toutefois pas vraiment un permis de séjour puisque les personnes concernées doivent en principe quitter la Suisse. Elle est tout juste une confirmation que l'expulsion de la personne n'est provisoirement pas possible. Un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans peut faire une demande d'autorisation de séjour.
103. Le Commissaire note qu'en pratique, la très grande majorité (autour de 90%) des étrangers admis provisoirement restent durablement dans le pays⁶⁶ et que près de la moitié de ces personnes se trouvent en Suisse depuis plus de cinq ans. Certaines personnes ont vécu en Suisse comme admis provisoires pour des périodes dépassant 15 ans.
104. L'admission provisoire est parfois comparée à la protection subsidiaire qui est prévue par la réglementation de l'Union européenne. Toutefois, à la différence des statuts de réfugié ou de

⁶⁴ Voir ci-dessous : L'admission provisoire.

⁶⁵ Une personne peut être exclue du statut de réfugié soit pour des motifs « d'indignité » par exemple lorsqu'elle est sous le coup d'une expulsion au sens du code pénal (article 53 LAsi), soit parce qu'elle n'est devenue réfugiée qu'en raison de motifs survenus après la fuite (Article 54 LAsi).

⁶⁶ Voir Conseil fédéral, Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action, [Rapport](#), adopté le 12 octobre 2016.

protection subsidiaire, l'admission provisoire s'accompagne d'importantes restrictions juridiques notamment en termes de mobilité géographique (quant au changement de canton de résidence ou voyage à l'étranger), de regroupement familial et d'aide sociale⁶⁷. Depuis 2006, les admis à titre provisoire ont accès au marché du travail mais uniquement à la discrétion des autorités cantonales. Sur ce point, il existe de grandes disparités dans les pratiques entre les cantons. Toutefois, les chiffres récents montrent que les personnes admises à titre provisoire mettent beaucoup de temps à trouver un emploi. L'intégration professionnelle est entravée par plusieurs dispositions administratives restrictives et la méconnaissance de ce statut par les employeurs. La difficulté d'accès au marché du travail entrave l'accès au regroupement familial qui dépend notamment de la situation financière de l'étranger. L'accès à la formation est également difficile. En outre, des tracasseries d'ordre divers, tel que le refus d'un abonnement de téléphonie mobile sous prétexte d'une situation « provisoire », peuvent sérieusement compliquer la vie courante des personnes concernées.

105. Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, les admis provisoires sont donc placés de manière durable dans une situation difficile et précaire entravant significativement leur intégration professionnelle et sociale quand bien même ils resteront très probablement en Suisse à long terme et obtiendront au final une autorisation de séjour comme la pratique l'a montré⁶⁸. Certains préfèrent même parler d'un « non-statut » et la plupart s'accorde à dire qu'il faut le revoir.
106. A ce sujet, le Commissaire a été informé de plusieurs procédures en cours visant à améliorer la situation des étrangers admis à titre provisoire. L'accès à l'emploi des admis à titre provisoire devrait être facilité à l'avenir grâce à la suppression de la taxe spéciale de 10% que les admis provisoires doivent payer sur leur salaire et le remplacement de l'obtention d'une autorisation en vue d'exercer une activité lucrative par une simple obligation de communiquer. Par ailleurs, les autorités ont indiqué que la mise en œuvre de la refonte de la loi sur l'asile⁶⁹ devrait permettre une réduction du nombre de personnes provisoirement admis.
107. Enfin, dans un rapport de 2016, le Conseil fédéral a identifié trois options de modification de l'admission provisoire. L'option 1 revient à la remplacer par une autorisation de séjour mais uniquement pour les personnes risquant de subir des atteintes graves en cas de retour dans leur pays de provenance (tels que la peine de mort, la torture ou de très graves motifs médicaux). L'option 2 consisterait en la création d'un nouveau statut de protection en cas de danger encouru dans le pays de provenance en raison d'une guerre, une guerre civile ou d'une situation de violence généralisée. Ce statut s'accompagnerait de plus de droits que ceux liés au permis F mais pas autant que ceux attachés au statut de réfugié officiel. Les années d'attente pour pouvoir demander un regroupement familial passeraient donc de trois à deux. Enfin, l'option 3 reviendrait à un statu quo avec des adaptations telles qu'un nouvel intitulé pour le permis, un meilleur accès à l'emploi et une possibilité de regroupement familial anticipé sous certaines conditions. Sur la base de ce rapport, le Conseil national a adopté en juin 2017 une motion qui vise à remplacer l'admission provisoire par un nouveau statut de protection d'une durée vraisemblablement plus longue⁷⁰. Au moment de préparer ce rapport, la motion, acceptée par le Conseil national, était pendante devant le Conseil des États. Les ONG de droits de l'homme suisses ont salué la volonté du gouvernement de revoir fondamentalement l'admission provisoire et ont appelé à la création d'un statut de protection subsidiaire avec des droits équivalents à ceux des réfugiés officiels⁷¹.

2.1.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

108. Le Commissaire se réjouit des améliorations apportées par la nouvelle législation sur l'asile et recommande de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la législation actuelle et future d'une façon qui soit pleinement respectueuse des normes internationales de droits de l'homme et qui assure un niveau de protection satisfaisant pour tous ceux qui nécessitent une protection

⁶⁷ Idem, p. 21.

⁶⁸ Voir notamment : Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers, « Permis F admission provisoire ou exclusion durable ? », 2016.

⁶⁹ Voir ci-dessus : L'octroi de la protection internationale.

⁷⁰ [Motion 17.3270](#), Remplacer le statut des étrangers admis à titre provisoire.

⁷¹ Voir notamment : Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), « Rapport du Conseil fédéral, Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action-[Position](#) de l'OSAR à l'attention de la CIP-N1 », 15 mars 2017.

internationale. Dans le cadre de la nouvelle législation, il faudra notamment veiller à garantir un accès plein et effectif à une aide juridique de qualité tout au long de la procédure pour tous les demandeurs d'asile.

109. Le Commissaire recommande également aux autorités suisses de mettre rapidement en place un statut de protection internationale subsidiaire garantissant les mêmes droits que ceux accordés aux personnes bénéficiant du statut officiel de réfugiés notamment en termes d'autorisation de séjour, de regroupement familial, de mobilité, de liberté de voyager, d'aide sociale et d'accès à la naturalisation permettant ainsi de faciliter leur intégration. Les autorités suisses devraient prendre des mesures transitoires de façon à ce que le nouveau statut puisse bénéficier aux personnes remplissant les conditions et déjà présentes en Suisse au moment de son entrée en vigueur.

2.2 LES CONDITIONS D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

110. Ces dernières années, les autorités suisses ont fait des efforts pour maintenir les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile en Suisse à un niveau satisfaisant, même lors des pics d'affluence comme lors de la deuxième moitié de 2015 où il a fallu faire appel à des solutions d'urgence de type temporaire. Toutefois, des progrès restent à faire et le Commissaire souhaite soulever ici un certain nombre de problèmes liés aux conditions d'accueils des demandeurs d'asile qui ont été portés à son attention.

2.2.1 LES CENTRES D'ACCUEIL FÉDÉRAUX

111. Dans le premier stade de la procédure d'asile et en cas de procédure de renvoi Dublin en cours, les demandeurs d'asile (ce qui comprends les adultes avec des enfants mineurs et les mineurs non accompagnés) sont reçus dans des centres d'accueil fédéraux dans lesquels ils peuvent rester jusqu'à 90 jours selon la réglementation actuelle, période qui sera étendue à 140 jours dans le cadre du nouveau système de l'asile. Lors de sa visite, le Commissaire a visité le centre d'accueil fédéral de Glaubenberg provisoirement installé dans une structure militaire isolée dans les montagnes du canton d'Obwald.
112. Le Commissaire note les restrictions à la liberté de mouvement imposées aux demandeurs d'asile résidant dans les centres d'accueil fédéraux dues notamment au couvre-feu instauré en semaine entre 17h00 et 9h00 le lendemain. Selon la réglementation, toute arrivée tardive au centre fait l'objet d'une procédure disciplinaire aboutissant à une sanction. La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a critiqué ces mesures consistant selon elle en une privation partielle de la liberté des résidents. Pour sa part, la Commission fédérale contre le racisme a récemment recommandé aux autorités suisses de réviser la réglementation des heures de sortie et le refus des autorisations de sortie de ces centres au motif qu'il s'agissait « d'une restriction inadmissible de la liberté de mouvement »⁷². Le Commissaire note que selon les autorités, en vue du nouveau système de l'asile qui étend la durée maximale du séjour à 140 jours, l'éventuel assouplissement des heures de sortie est à l'étude.
113. En outre, rappelant que les activités lucratives sont interdites aux demandeurs d'asile à ce stade de la demande d'asile, le Commissaire regrette le peu d'activités d'occupation stimulantes offertes pendant le séjour dans ces centres d'accueil fédéraux, un problème particulièrement aigu notamment pour les résidents des centres placés dans des lieux isolés, comme celui visité par le Commissaire.
114. Les centres fédéraux placés dans des lieux éloignés posent également un problème d'isolement social des résidents. Cette situation a des conséquences négatives pour l'accès à l'aide juridique que peuvent fournir les ONG dans le cadre de la procédure d'asile, celles-ci n'étant pas facilement accessibles aux demandeurs d'asile concernés.
115. La sécurité dans les centres d'accueil fédéraux est généralement assurée par du personnel d'entreprises privées. Le Commissaire a pu noter par lui-même la présence très visible de nombreux personnels de sécurité dans le centre qu'il a visité. Cette présence a été critiquée par ses interlocuteurs parce qu'elle donne une vision plus sécuritaire qu'humanitaire de ces centres. Ce sentiment peut être

⁷² Commission fédérale contre le racisme, [Recommandations](#)-Requérants d'asile dans l'espace public, 27 février 2017, p. 41.

encore renforcé du fait que le personnel encadrant et soignant et les interprètes semblent être en nombre assez limité. Enfin et surtout, l'accès aux soins médicaux et notamment psychologiques est très réduit dans les centres fédéraux et ne permet pas suffisamment d'identifier des personnes vulnérables qui auraient souffert de traumatismes telles que les victimes de torture ou de traite des êtres humains et de répondre à leur besoins spécifiques.

116. Dans le cadre des modifications apportées à la loi sur l'asile, il est prévu que les demandeurs d'asile seront hébergés dans des centres fédéraux d'asile pendant toute la durée de la procédure et non plus par les cantons sauf exception, ce qui implique la nécessité d'augmenter les capacités de réception des centres fédéraux d'asile à 18 centres offrant en tout 5 000 places, répartis sur six régions. Fin 2016, les emplacements de 12 sur ces 18 centres ont pu être déterminés.

2.2.2 L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE AU NIVEAU CANTONAL

117. A l'heure actuelle, les cantons sont compétents pour accueillir les demandeurs d'asile qui sortent de la première phase de la procédure se déroulant dans les centres fédéraux mentionnés ci-dessus. Les cantons font appel à différentes solutions d'hébergement allant du foyer au placement dans des appartements, ou encore des familles d'accueil pour les mineurs non accompagnés. Le Commissaire a été informé qu'il existe d'importantes variations d'un canton à l'autre quant aux conditions d'accueil, celles-ci pouvant être problématiques dans certains cas. Par exemple, en 2015, plusieurs cantons ont eu recours à des abris antiatomiques pour loger les demandeurs d'asile à moyen terme et pas uniquement en urgence. Or, les conditions de vie dans ces abris sont loin d'être satisfaisantes et ne sont pas du tout adaptées pour des séjours à moyen ou long terme.
118. Dans d'autres cas, les autorités cantonales acceptent que les gérants des foyers d'accueil posent des restrictions à la liberté de mouvement des demandeurs d'asile. C'est pourquoi la Commission fédérale contre le racisme, comme elle l'a fait pour les centres fédéraux⁷³, leur a demandé de réviser toute réglementation en ce sens.
119. Par ailleurs, ces dernières années, les autorités locales ont parfois édicté des restrictions de la liberté, y compris des interdictions de circuler dans certains territoires s'imposant collectivement à des demandeurs d'asile, visant par exemple tous ceux habitant un foyer. A cet égard, le Commissaire note les critiques exprimées quant à l'excessive restriction de la liberté de mouvement des demandeurs d'asile qui en résulte. Ainsi, la Commission fédérale contre le racisme a récemment recommandé «de ne pas prononcer d'assignations et d'interdictions territoriales collectivement» contre les demandeurs d'asile. Elle a également souligné que des «sentiments subjectifs d'insécurité, de harcèlement ou de peur d'autrui ne sont pas des justifications suffisantes» et ce même pour une restriction individuelle de circuler. Enfin, elle a estimé que les interdictions de périmètre ne devraient être prononcées qu'à titre individuel et uniquement en cas de trouble ou de menace concrets d'une certaine intensité à l'encontre de la sécurité et de l'ordre publics.

2.2.3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

120. Notant que la durée maximum de maintien d'une personne dans les centres d'accueil fédéraux passera de 90 à 140 jours dans un proche futur, le Commissaire exhorte les autorités suisses à s'assurer que les conditions d'accueil dans ces centres sont pleinement satisfaisantes à tout point de vue. Il invite les autorités suisses à prendre sans délai les mesures nécessaires afin de garantir que les demandeurs d'asile ne soient pas placés dans des lieux qui sont trop isolés. L'accès à des ONG spécialisés dans l'aide, y compris juridique, aux migrants et demandeurs d'asile devrait être facilité. La présence de personnel d'assistance médicale et psychologique pouvant communiquer avec les résidents devrait être renforcée.
121. Le Commissaire exhorte les autorités suisses à renforcer les mesures d'identification des personnes vulnérables telles que les victimes de torture ou de traite des êtres humains dès les premiers moments

⁷³ Voir ci-dessus : Centres d'accueil fédéraux.

de leur arrivée en Suisse et de garantir à ces personnes l'accès à toute aide, y compris psychologique, et à tout autre soutien spécialisé dont elles ont besoin, y compris à un hébergement approprié.

122. Le Commissaire recommande aux autorités suisses de revoir les réglementations applicables aux centres fédéraux et cantonaux d'accueil des demandeurs d'asile qui restreignent excessivement la liberté de mouvement des résidents. Il recommande également de limiter au strict nécessaire le recours à des restrictions de mouvement de demandeurs d'asile dans une zone géographique donnée. Il convient de s'assurer qu'elles sont toujours prononcées à titre individuel, dans un but légitime et de façon proportionnée au but poursuivi.
123. Le Commissaire se réjouit d'apprendre qu'à partir de juin 2017, la Commission nationale de prévention de la torture effectuera régulièrement des visites de contrôle dans les centres fédéraux afin d'y vérifier la manière dont sont traitées les personnes hébergées dans ces structures. Il espère que les autorités prendront pleinement en compte les recommandations de la Commission qui en résulteront.
124. Enfin, le Commissaire note avec préoccupation que le caractère éloigné et isolé des centres d'accueil actuellement disponibles que ce soit au niveau fédéral ou cantonal est en partie le résultat des réactions hostiles de la part de la population locale entravant parfois l'établissement d'un centre à proximité. Il renvoie donc à ses recommandations ci-dessus concernant la nécessité de sensibiliser davantage le grand public à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale⁷⁴.

2.3 PRISE EN COMPTE DES ASPECTS LIÉS AU GENRE ET AUX ENFANTS DANS LES DÉCISIONS RELATIVES À LA MIGRATION

125. Le Commissaire souhaite soulever certains points de préoccupation particuliers dans le présent rapport concernant le déficit de prise en compte des aspects liés au genre et aux enfants dans les décisions relatives à l'asile et à la migration.

2.3.1 LES PERSÉCUTIONS LIÉES AU GENRE COMME MOTIF D'ASILE

126. La législation suisse prévoit que lors de l'examen d'une demande d'asile il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes⁷⁵. Toutefois, le Commissaire a été informé par ses interlocuteurs lors de la visite qu'en pratique le personnel n'est pas suffisamment formé à la prise en compte des motifs de demande d'asile liés au genre. En outre, selon la procédure actuelle, le premier entretien est généralement déterminant pour l'obtention de l'asile mais il faudrait donner plus de temps aux victimes pour les mettre en confiance et qu'elles parlent des persécutions subies.

2.3.2 LES STRUCTURES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

127. Même si la loi prévoit que les besoins spéciaux des enfants, familles et autres personnes vulnérables sont pris en compte dans la mesure du possible dans l'allocation des places d'hébergement des demandeurs d'asile, en pratique les besoins spécifiques des femmes isolées et des mineurs non accompagnés ne sont pas suffisamment pris en considération dans les centres d'accueil fédéraux. Certains de ces centres sont des casernes militaires et n'offrent donc pas suffisamment d'intimité et d'aires récréatives pour les enfants. Aussi, il n'est pas rare qu'en cas de fort taux d'occupation des femmes seules (ou seules avec leurs enfants) doivent dormir dans des dortoirs ou partager les sanitaires avec des hommes qui ne sont pas de leur famille dans certains centres d'accueil cantonaux mais aussi fédéraux, comme pour le centre fédéral du Glauenberg visité par le Commissaire. Il arrive que plusieurs familles doivent partager ainsi une chambre pendant des mois. Enfin, l'accès aux soins sexuels et reproductifs comme la contraception ne serait pas toujours garanti en pratique dans les centres fédéraux.

⁷⁴ Voir ci-dessus : Législation antidiscriminatoire.

⁷⁵ Au fil des années, le SEM a développé une pratique permettant de déterminer si des mesures subies en lien avec un mariage forcé, une mutilation génitale féminine, des violences domestiques, des législations discriminatoires, l'avortement forcé, le crime d'honneur et l'orientation sexuelle/identité genre sont de nature à conduire à la reconnaissance de la qualité de réfugié. Voir Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), Manuel Asile et retour, D7 – Persécutions liées au genre.

128. En dépit d'un changement récent dans la législation obligeant les autorités cantonales à organiser l'éducation des enfants dans les centres d'accueil fédéraux, à ce jour la grande majorité de ces enfants y séjournant ne recevraient pas une éducation satisfaisante, même lorsqu'ils restent jusqu'à 90 jours dans le centre.

2.3.3 LE PERMIS DE SÉJOUR POUR LES VICTIMES DE VIOLENCE DOMESTIQUE

129. En 2012, la Loi sur les Etrangers (LEtr) a été modifiée en vue d'offrir une réelle protection aux personnes victimes de violence conjugale mariées avec un(e) Suisse ou une personne ayant un permis d'établissement pour une durée indéterminée (permis C). Pour ce faire, la violence conjugale a été intégrée telle quelle dans les motifs justifiant un renouvellement du permis de séjour en cas de séparation. Cependant, en pratique la situation des femmes migrantes victimes de violence domestique reste très compliquée. En particulier, comme le relevait également récemment avec inquiétude le Comité des droits de l'homme des Nations Unies⁷⁶, les victimes doivent prouver l'existence de violence « d'une certaine intensité » et présentant « un caractère systématique ».
130. Dans le cas où le partenaire violent n'est titulaire que d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation de courte durée ou de personnes admises provisoirement, le permis de la victime peut être renouvelé mais cela est laissé à la discrétion des autorités. A ce sujet, le Commissaire note les critiques émises par ses interlocuteurs lors de la visite quant à l'intention annoncée par la Suisse de faire au moment de ratifier la Convention d'Istanbul⁷⁷ une réserve selon laquelle les conjoints ou concubins de personnes titulaires d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation de courte durée (permis B) ou de personnes admises provisoirement (permis F), qui sont victimes de violence au sein de leur couple, ne pourront pas exiger un permis de résidence autonome en cas de dissolution du mariage ou de la relation.

2.3.4 LA DÉTENTION DES ENFANTS MIGRANTS

131. La loi suisse interdit la détention administrative des enfants de moins de 15 ans. Pour ce qui est des enfants de 15 à 18 ans, selon un rapport récent, la mise en pratique de la loi autorisant la détention varie substantiellement selon les cantons⁷⁸. Certains indiquent ne jamais détenir d'enfants de 15 à 18 ans en dépit de cette autorisation, d'autres le font et certains ne communiquent pas de statistiques sur la détention des enfants. Malgré le manque de statistiques détaillées et intelligibles, dans l'ensemble, cette forme de détention serait « répandue à travers la Suisse » selon ce même rapport qui note que 142 mineurs de 15 ans ou plus avaient été détenus en 2015. Le Commissaire est inquiet d'apprendre que les mineurs seraient parfois placés dans des établissements judiciaires de droit commun ou avec des adultes qui leurs sont étrangers. De bonnes pratiques seraient cependant mises en œuvre dans certains cantons qui pourraient être développées davantage.
132. Par ailleurs, l'article 22 de la Loi sur l'Asile (LAsi) prévoit que des demandeurs d'asile, y compris des enfants quelque soit leur âge, peuvent être assignés à la zone de transit des aéroports de Genève ou de Zurich pour une durée maximale de 60 jours dans l'attente du traitement de leur demande d'asile. Les foyers d'accueil de ces zones de transit sont exigus, il n'y a que très peu de programmes d'activité et les enfants ne peuvent se déplacer que dans la zone de transit elle-même. Le Commissaire a pu constater par lui-même en visitant la zone de transit de l'aéroport de Zurich qu'en pratique des familles avec enfants étaient parfois maintenues dans les zones de transit des aéroports internationaux, une expérience qui, même de courte durée, peut facilement s'avérer choquante, voire traumatisante, pour des enfants.

2.3.5 LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

133. En Suisse, les demandes d'asile de mineurs non accompagnés doivent être traitées en priorité. Toutefois, de grandes différences perdurent dans la prise en charges des enfants mineurs non

⁷⁶ Comité des droits de l'homme, Observations finales sur la Suisse, [CCPR/C/CHE/CO/4](#), 24 juillet 2017, paragraphes 26 et 27.

⁷⁷ Voir ci-dessus : Traités de droits de l'homme.

⁷⁸ Terre des hommes, [Rapport](#), «Détention illégale des mineurs migrants en Suisse: un état des lieux », juin 2016.

accompagnés par les cantons et tous n'ont pas encore mis en place les structures et mesures d'assistance nécessaires. Les mineurs non accompagnés bénéficient en principe de l'assistance d'un représentant légal tout au long de la procédure d'asile mais en pratique, ce représentant légal ne serait pas toujours au fait de tous les aspects de la procédure. En outre, un même représentant peut se voir attribuer un nombre important d'enfants en même temps, ce qui peut affecter la qualité du service rendu. Il n'y a aucune exigence d'expérience minimum de travail social avec les enfants pour la personne de confiance nommée au début de la procédure d'asile.

134. La méthode de détermination de l'âge des migrants employée par les autorités suisses pour déterminer s'ils ont moins de 18 ans a fait l'objet de nombreuses critiques car elle reposerait essentiellement sur la radio des os. Ainsi en mai 2017, la Société suisse de pédiatrie a recommandé à ses membres et à tout médecin sollicité, dans un contexte où la détermination de l'âge ne répond pas aux critères déontologiques et comporte un risque d'erreur avec des conséquences légales et sociales majeures sur la vie de ces jeunes, de ne pas participer à la détermination de l'âge des jeunes demandeurs d'asile et de prendre position dans ce sens auprès des institutions cantonales en charge de la migration⁷⁹.
135. Les mineurs non accompagnés sont rarement placés en détention administrative comme l'autorise pourtant la loi suisse pour les enfants de 15 à 18 ans. En revanche, les autorités suisses ont confirmé qu'ils peuvent être obligés de rester dans une zone de transit international pour une durée maximale de 60 jours.
136. Le Commissaire prend note avec intérêt des Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile publiées en mai 2016⁸⁰.

2.3.6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

137. Le Commissaire souligne la nécessité de tenir compte des besoins spécifiques des femmes et des enfants dans toutes les décisions et mesures prises dans le domaine de l'asile et de la migration et notamment de développer des procédures d'asile sensibles en tout point au genre et respectant l'intérêt supérieur de l'enfant.
138. Comme l'a recommandé l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Commissaire souligne que les procédures d'asile doivent être sensibles à la dimension de genre⁸¹. Le personnel chargé d'accorder le statut de réfugié doit être mieux formé à la prise en compte de la perspective du genre dans toutes les décisions et notamment aux motifs de demande d'asile spécifiques aux femmes. Il conviendrait également d'employer davantage de personnel féminin pour conduire les entretiens et servir d'interprète. En cas de procédure accélérée, il devrait être possible aux demanduses d'asile d'invoquer des motifs liés au genre à un stade ultérieur en raison du temps nécessaire pour faire face au traumatisme subi. Enfin, le Commissaire attire l'attention des autorités sur les lignes directrices du Haut-Commissariat aux Réfugiés pour la protection des femmes et des filles⁸² et sur le Guide du Comité permanent interorganisations pour l'intégration de l'égalité des sexes dans l'action humanitaire⁸³.
139. Le Commissaire recommande vivement aux autorités suisses de prévoir les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir aux victimes de violence domestique, dont le statut de séjour dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, l'obtention d'un permis de séjour autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation ou du statut de séjour de leur partenaire. Quant à la pratique actuelle, les critères de preuves de la violence permettant le renouvellement du permis de séjour en cas de séparation devraient être appliqués de façon moins restrictive de façon à donner son plein effet à la loi en pratique.

⁷⁹ Voir « Détermination de l'âge des jeunes migrants, Position de la Société Suisse de Pédiatrie », 29 mai 2017, disponible : <https://bullmed.ch/article/doi/bms.2017.05557>.

⁸⁰ [Recommandations](#) de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile, 20 mai 2016.

⁸¹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Recommandation 1940 \(2010\)](#) Demandes d'asile liées au genre, 8 octobre 2010.

⁸² HCR, [Principes directeurs](#) sur la protection internationale n° 1 : La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR/GIP/02/01 Rév.1, 8 juillet 2008.

⁸³ Guide du Comité permanent interorganisations pour l'intégration de l'égalité des sexes dans l'action humanitaire, mars 2008.

140. Le Commissaire rappelle qu'en vertu du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré par l'article 3 de la Convention relative aux droits des enfants, chaque enfant doit être considéré comme un individu et son cas particulier, ainsi que son avis, doivent être pris en compte à chaque étape de la procédure d'asile et de migration le concernant.
141. En particulier, le Commissaire estime qu'il n'existe aucune circonstance dans laquelle la détention d'un enfant du fait de son statut de migrant, qu'il soit isolé ou accompagné de sa famille, pourrait être décidée dans son intérêt supérieur. Le Commissaire invite donc les autorités suisses à mettre fin au maintien d'enfants accompagnés ou non de leur famille en zones de transit dans les aéroports internationaux. Il recommande également aux autorités suisses de supprimer l'exception à l'interdiction de détenir administrativement des enfants migrants s'appliquant aux enfants de 15 à 18 ans.
142. Enfin, le Commissaire encourage les autorités à prendre des mesures visant à garantir la conformité de la procédure de détermination de l'âge avec les principes énoncés dans la Résolution 1810 (2011) de l'APCE relative aux problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe⁸⁴ et dans l'Observation générale n° 6 (2005) du Comité des droits de l'enfant de l'ONU relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine⁸⁵.

2.4 LES RENVOIS DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE DUBLIN ET LES RENVOIS FORCÉS

143. Un grand nombre de demandeurs d'asile entrent dans le cadre de la procédure Dublin, y compris des femmes seules ou en famille et des enfants, accompagnés ou non de leur famille. En vertu de cette procédure, les autorités suisses n'entrent pas en matière dans le traitement de la demande d'asile. Elles renvoient la personne dans le pays participant à l'espace Dublin et ayant reçu la première demande d'asile, ce qui dans la majorité des cas veut dire l'Italie. En 2016, la Suisse a déposé des demandes de prise en charge auprès d'autres États Dublin pour 15 203. Dans 10 197 cas, l'État sollicité s'est déclaré prêt à prendre en charge l'intéressé. En 2016, 3 750 personnes ont été transférées vers l'État Dublin compétent⁸⁶. Or, les ONG suisses ont dénoncé le formalisme excessif de l'application de la procédure Dublin par les autorités suisses et les violations des droits fondamentaux et des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant qui en résultent selon elles. La pratique de autorités porterait atteinte dans certains cas à la santé psychique, voir physique, des personnes renvoyées notamment s'agissant de personnes vulnérables.
144. Le Commissaire a ainsi été informé d'un certain nombre des problèmes concernant l'exécution des renvois, y compris dans le cadre de la procédure Dublin⁸⁷. Il a été notamment informé de cas de recours excessifs à la séparation des familles lors de la mise en œuvre par les autorités suisses de la procédure Dublin ou de renvoi vers le pays de provenance. Des cas de renvoi des personnes malades ont également été signalés au Commissaire. Enfin, le Commissaire a reçu des allégations crédibles de cas d'utilisation disproportionnée de la force dans le cadre de renvois forcés lors d'arrestation, de détention ou d'expulsion d'individus isolés mais aussi de familles dans certains cantons. A titre d'exemple, la CNPT a récemment dénoncé comme particulièrement problématique le port de cagoules par les forces de l'ordre observé dans certains cantons, de même que le port d'armes et de dispositifs incapacitants lors de la prise en charge et du transfert. Elle a également déploré que des parents aient été partiellement entravés, parfois sous les yeux de leurs enfants, alors qu'ils n'opposaient aucune résistance physique. Ainsi, elle notait récemment que sur 20 familles dont le transfert avait été observé, 40% des parents (mère ou père) ont été entravés partiellement⁸⁸.
145. Il semblerait que les familles sont parfois arrêtées en pleine nuit durant leur sommeil par plusieurs policiers et auraient à peine le temps de faire leur bagage avant d'être emmenées à l'aéroport. Le

⁸⁴ [Résolution 1810 \(2011\)](#).

⁸⁵ [Observation générale n° 6 \(2005\)](#).

⁸⁶ Au cours de la même période, la Suisse a reçu 4 115 demandes de prise en charge. Elle en a accepté 1 302. Enfin, 469 personnes ont été transférées en Suisse.

⁸⁷ Concernant l'usage de la détention administrative, voir ci-dessous : La détention administrative.

⁸⁸ CNPT, [Rapport](#) relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers, de mai 2016 à mars 2017, 11 juillet 2017.

Commissaire est inquiet d'apprendre que des femmes enceintes seraient parfois arrêtées, détenues en vue de leur expulsion et expulsées de force du pays.

146. Un autre problème soulevé est la quasi-absence d'utilisation de la clause de souveraineté par les autorités qui permettrait pourtant d'éviter un renvoi ou de faciliter le regroupement familial en Suisse en accordant l'asile à une personne même si elle a fait une demande dans un autre État Dublin, notamment pour des raisons humanitaires⁸⁹.
147. Suite à l'affaire Tarakhel contre Suisse devant la Cour⁹⁰, les autorités suisses sont tenues de demander des garanties en termes de conditions d'accueil aux autorités italiennes en cas de retour de famille en Italie. Toutefois, les ONG de droits de l'homme ont indiqué que les autorités suisses se contentent de garanties générales et ne veillent pas à obtenir des garanties individuelles pour chaque famille comme cela devrait être le cas en vertu de la jurisprudence de la Cour. Le Commissaire note que la position des autorités suisses sur ce point a été validée par le Tribunal administratif fédéral⁹¹ mais aussi qu'un certain nombre de renvois problématiques ont été documentés⁹².
148. Le Commissaire note que dans un arrêt récent concernant des transferts vers la Hongrie⁹³, le Tribunal administratif fédéral a demandé, en raison des modifications des circonstances survenues dans ce pays, que ces procédures soient renvoyées au SEM pour complément d'instruction et décision.
149. Le Commissaire est également très préoccupé par des allégations selon lesquelles des personnes qui auraient pu être victimes de traite des êtres humains ou de viol dans le pays de la première demande d'asile sont renvoyées dans ce pays avant d'avoir pu être identifiées comme telles et sans recevoir de ce fait la protection et l'assistance auxquelles elles ont droit en vertu notamment de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ratifiée par la Suisse⁹⁴.
150. A ce sujet, les autorités suisses ont indiqué qu'il existe déjà un mécanisme d'identification de victimes de la traite est qu'il est possible de faire une demande de séjour pour motifs humanitaires lorsqu'un retour dans le pays d'origine ne peut raisonnablement être exigé par risque de nouvelle victimisation, faute de perspective d'intégration sociale ou en raison de l'impossibilité de traiter de manière adéquate un problème de santé. En outre, les autorités suisses ont adopté leur deuxième plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains 2017-2020 qui prévoit notamment de remettre à jour la liste de critères pour identifier les victimes de la traite et d'adopter une nouvelle stratégie de formation de toutes les professions entrant en contact avec des victimes de la traite, tout ceci en coopération avec la société civile. En dépit des mesures prises ou programmées par les autorités, le Commissaire note qu'en mars 2017, un collectif d'ONG suisses leur a demandé d'arrêter immédiatement les renvois de femmes et d'enfants vers des pays qui ne sont pas en mesure d'assurer leur protection⁹⁵.

2.4.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

151. Le Commissaire recommande vivement aux autorités suisses de revoir leur pratique en matière de renvoi y compris dans le cadre de la procédure Dublin de façon à les rendre conformes en tout point et toutes circonstances aux obligations internationales de droits de l'homme. En particulier, il demande à cesser tout recours à la force excessif dans ce cadre. Il rappelle qu'une séparation entre les parents et les enfants ne doit être envisagée qu'en dernier recours lorsqu'il existe un danger réel pour l'enfant. Les autorités doivent également s'assurer que les familles ne sont pas renvoyées vers l'Italie sans que des garanties individuelles en termes de conditions d'accueil aient été obtenues au préalable en conformité avec la jurisprudence de la Cour.

⁸⁹ Voir Collectif d'ONG, « Protégez les réfugiés vulnérables ! [Appel](#) contre l'application aveugle du Règlement Dublin », 2017.

⁹⁰ CrEDH, Grande Chambre, Tarakhel c. Suisse, 4 novembre 2014, requête n° 29217/12.

⁹¹ Arrêt D-6358/2015 du 7 avril 2016.

⁹² [Rapport](#) «Is mutual trust enough? The situation of persons with special reception needs upon return to Italy» (pdf), publié le 9 février 2017 par le Danish Refugee Council et l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) (en anglais).

⁹³ Tribunal fédéral, Arrêt du 31 mai 2017, D-7853/2015.

⁹⁴ Voir : GRETA, [Rapport sur la Suisse](#), 14 octobre 2015, paragraphes 138 et 142.

⁹⁵ Voir la campagne « l'appel d'elles », un [appel](#) commun lancé par plusieurs ONG le 7 mars 2017.

152. Le Commissaire souligne que les personnes victimes de la traite ou de violences sexuelles dans un État Dublin ne devraient pas y être renvoyées par les autorités suisses mais dument identifiées comme telles et bénéficier de la possibilité de rester en Suisse pour y recevoir toute l'assistance y compris psychologique dont elles ont besoin. A cet égard, le Commissaire encourage vivement les autorités suisses à faire pleinement usage de la clause de souveraineté ou de toute autre procédure permettant aux personnes vulnérables de rester dans le pays.

2.5 LA DÉTENTION ADMINISTRATIVE⁹⁶

153. Le droit suisse prévoit la détention administrative des étrangers adultes, qui comprend la détention en phase préparatoire, la détention en vue du renvoi⁹⁷ ou de l'expulsion et la détention pour insoumission. La durée maximale de détention ne peut excéder 18 mois. La détention administrative de mineurs de 15 à 18 ans est également autorisée mais ne peut aller que jusqu'à 12 mois.
154. Le Commissaire a été informé d'un certain nombre de problèmes relatifs aux mesures de détention administrative. En particulier, il a reçu des allégations de cas où le père de famille serait détenu en vue d'une expulsion alors que le reste de la famille résiderait dans un centre d'accueil. Dans certains cas, les deux parents ou le parent seul seraient détenus et les enfants placés en institution dans l'attente de l'expulsion de toute la famille. A ce sujet, le Commissaire note la décision rendue par le Tribunal fédéral en avril 2017 concluant que l'incarcération séparée des parents et le placement d'enfants mineurs dans un foyer en vue d'un renvoi selon la procédure Dublin ont constitué des mesures disproportionnées au regard de l'article 8 CEDH (droit à la vie privée et familiale). Dans cette affaire une famille d'Afghans a été séparée, les parents ayant été placés dans deux centres de détention distincts et trois de leurs quatre enfants dans des foyers pendant trois semaines. Le Tribunal fédéral a souligné qu'« au vu de l'importance du bien de l'enfant », une telle décision n'est admissible qu'en tant qu'*ultima ratio* et après examen approfondi de la possibilité de prendre des mesures moins incisives. En l'espèce, l'évaluation d'autres mesures n'avait cependant pas eu lieu⁹⁸.
155. Quant aux conditions de détention, on note de grandes disparités d'un canton à un autre, la détention administrative des migrants étant ordonnée par les autorités du canton qui exécute le renvoi ou l'expulsion. Plusieurs problèmes persistent dans ce domaine. Tout d'abord, il arrive que les migrants soient détenus dans des prisons de droit commun. La CNPT a, à de nombreuses reprises, fait part aux autorités cantonales de son inquiétude concernant les restrictions excessives auxquelles est soumise cette catégorie de détenus, en particulier par rapport à la liberté de mouvement et aux contacts avec le monde extérieur. Elle a estimé que ces restrictions ne sont pas conformes à la jurisprudence du Tribunal fédéral suivant laquelle le régime de détention des personnes détenues pour des motifs essentiellement liés à leur permis de séjour devrait se distinguer des personnes condamnées pénalement et leur conférer une plus grande liberté de mouvement. A l'exception de quelques établissements offrant un régime conforme aux normes légales, la grande majorité des établissements visités par la CNPT n'opèrent, dans les faits, aucune différence en matière de régime faute de locaux adéquats et/ou de personnel suffisant.
156. Un autre problème soulevé par les interlocuteurs du Commissaire lors de la visite est la difficulté pour les demandeurs d'asile détenus d'accéder à l'aide juridique parce qu'en détention les possibilités de trouver et de contacter quelqu'un dans les délais impartis pour déposer une demande d'asile pour faire appel d'une décision négative sont limitées.
157. Le Commissaire note qu'il existe en droit suisse le principe de l'utilisation de la détention administrative comme d'un dernier recours et que sont donc prévues des alternatives à la détention administrative, par exemple, le rapport régulier à une autorité ou le fait de donner une garantie financière, et ce, que ce soit pour les familles avec enfants mineurs, les mineurs accompagnés de plus de 15 ans et même les adultes seuls. Toutefois, il semblerait que le degré de disponibilité de ces alternatives varie d'un canton

⁹⁶ Concernant la détention administrative des enfants migrants voir ci-dessus : La détention des enfants migrants.

⁹⁷ Depuis 2015, afin d'assurer son renvoi dans l'Etat Dublin responsable, l'autorité compétente peut mettre l'étranger en détention sur la base d'une évaluation individuelle lorsque les conditions suivantes sont remplies: des éléments concrets font craindre que l'étranger concerné n'entende se soustraire au renvoi, la détention est proportionnée et d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées de manière efficace (article 76a de la LEtr).

⁹⁸ Tribunal fédéral, [Décision](#) du 26 avril 2017, 2C_1052/2016 et 2C_1053/2016.

à l'autre mais surtout qu'en pratique, les autorités compétentes n'y font pas encore suffisamment appel.

2.5.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS⁹⁹

158. Le Commissaire rappelle que la Cour a souligné que la détention est une mesure si grave qu'elle ne se justifie que lorsque d'autres mesures, moins sévères, ont été envisagées et jugées insuffisantes¹⁰⁰. Il recommande aux autorités suisses de continuer à développer des mesures alternatives à la détention administrative et d'en faire plein usage de façon à ne recourir à cette dernière qu'en dernier ressort. En particulier, il les exhorte à garantir l'unité familiale et donc de cesser toute séparation des parents d'avec leurs enfants dans le cadre des procédures liées à la migration et notamment de toute incarcération des parents avec placement extrafamilial d'enfants mineurs dans un foyer en vue d'une expulsion.
159. Le Commissaire exhorte les autorités suisses à ne pas détenir les migrants avec des détenus de droit commun et à assouplir le régime souvent trop restrictif de la détention administrative en s'assurant notamment que les migrants en détention ont plein accès à des activités et de l'aide juridique de qualité. Il réitère ici sa recommandation de supprimer l'exception à l'interdiction de détenir administrativement des enfants migrants s'appliquant aux enfants de 15 à 18 ans¹⁰¹.

2.6 RENVOIS À LA FRONTIÈRE

160. La pression migratoire a augmenté à la frontière sud avec l'Italie en 2016, particulièrement au cours de l'été. Ainsi, les autorités suisses ont indiqué qu'entre juin et octobre 2016, elles ont comptabilisé 24 179 cas de franchissement irrégulier de la frontière au Tessin, soit 246% de plus par rapport à l'année précédente. Elles ont alors renforcé les contrôles à la frontière avec l'Italie, ce qui aurait permis le renvoi rapide vers l'Italie ou la remise aux autorités italiennes de personnes interceptées à la frontière qui ne venaient pas demander l'asile en Suisse. Toutefois le Commissaire a reçu des informations selon lesquelles les décisions de renvoi à cette frontière auraient été pour beaucoup prises sans base légale, de façon sommaire et non-écrite, empêchant de ce fait un accès à un recours juridique. En ce qui concerne les enfants, l'intérêt supérieur de ces derniers n'aurait pas toujours été pris en compte et aucun représentant légal n'aurait été nommé pour les enfants non accompagnés en contradiction avec ce qui est prévu dans la loi.
161. Plus préoccupant encore, le Commissaire a reçu des allégations de refoulement à la frontière italienne de personnes, notamment des mineurs non-accompagnés dont certains avaient des parents habitant en Suisse, qui souhaitaient demander l'asile en Suisse¹⁰². Dans certains cas, les personnes qui arrivent tard doivent passer la nuit en détention avant de repartir vers l'Italie le lendemain matin.
162. Le Commissaire a également reçu des allégations de profilage racial à la frontière avec l'Italie dans la mesure où les personnes noires ou d'origine des Balkans, à la différence des autres voyageurs, se seraient vu demander systématiquement leurs papiers d'identité par les garde-frontières suisses.

2.6.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

163. Conscient de la forte pression migratoire qui s'est exercée sur les autorités suisses à la frontière italienne au cours de l'année 2016, le Commissaire rappelle qu'en toutes circonstances, tous les ressortissants étrangers souhaitant demander l'asile doivent avoir effectivement accès aux procédures d'asile et que leurs demandes doivent être examinées au cas par cas, de manière rigoureuse et équitable.
164. Le Commissaire exhorte les autorités suisses à offrir aux étrangers se présentant à la frontière des garanties claires contre le refoulement et les expulsions collectives. Quand une personne souhaite

⁹⁹ Pour la détention administrative des enfants migrants, voir ci-dessus : La détention des enfants migrants.

¹⁰⁰ CrEDH, *Khloifia et autres c. Italie*.

¹⁰¹ Voir aussi ci-dessus: La détention des enfants migrants.

¹⁰² Voir Amnesty International Suisse, La Suisse enfreint les droits des mineurs, communiqué de presse, 31 août 2016.

présenter une demande d'asile à la frontière, les autorités frontalières doivent l'informer de la procédure, l'adresser aux autorités compétentes et lui accorder l'accès à la procédure d'asile. Une attention particulière doit être accordée aux mineurs non-accompagnés qui doivent pouvoir bénéficier de toute l'assistance dont ils ont besoin pour faire leur demande d'asile.

165. Le Commissaire recommande également d'enquêter sur les allégations de refoulement à la frontière et de profilage racial par les autorités suisses de personnes arrivées à la frontière terrestre et de prendre toute mesure de sanction proportionnée et efficace au cas où des abus seraient identifiés. Il recommande l'adoption d'instructions claires pour les garde-frontières sur la façon de faire face aux flux migratoires en pleine conformité avec les droits de l'homme.

2.7 OBSTACLES AU REGROUPEMENT FAMILIAL

166. L'article 51 de la LAsi prévoit le droit au regroupement familial pour les réfugiés officiels (avec permis B)¹⁰³ concernant les personnes avec qui les liens familiaux étaient établis avant la fuite. En 2012, le droit au regroupement familial pour les réfugiés a été limité au conjoint ou partenaire enregistré et aux enfants. En outre, les parents ne peuvent pas demander un regroupement familial avec leur enfant réfugié établi en Suisse. Les personnes qui ont été séparées lors de la fuite, par exemple dans un pays de transit, peuvent demander un regroupement familial avec leur conjoint et leurs enfants non-mariés mais au titre de l'article 44 de la LAsi qui prévoit des conditions très strictes : ils vivent en ménage commun; ils disposent d'un logement approprié; et la famille ne dépend pas de l'aide sociale. La décision est en outre laissée à la discrétion des autorités. Il semble que le niveau requis de la preuve du mariage ou de la cohabitation avant la fuite soit très élevé.
167. Depuis 2007, le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans des personnes admises provisoirement (permis F), y compris celles ayant la « qualité de réfugié »¹⁰⁴, peuvent bénéficier du regroupement familial et du même titre de séjour, au plus tôt trois ans après le prononcé de l'admission provisoire, aux conditions suivantes: ils vivent en ménage commun; ils disposent d'un logement approprié; la famille ne dépend pas de l'aide sociale. La condition de logement est interprétée au sens strict, à savoir qu'une chambre à coucher est requise pour chaque enfant et que l'hébergement doit déjà être assuré lors du dépôt de la demande. Les personnes bénéficiant de l'aide sociale ne peuvent pas bénéficier de regroupement familial. Dans la pratique, du fait de ces exigences, peu de demandes de regroupement familial sont autorisées par le SEM. Selon les autorités, actuellement, seules 30 à 50 personnes par an sont ainsi admises provisoirement au titre du regroupement familial.
168. Enfin, il existe une possibilité de demander un visa humanitaire pour des membres de la famille qui sont en danger imminent et grave d'atteinte corporelle mais les conditions sont tellement restrictives qu'il est rarement accordé en pratique. Depuis 2013, un programme d'admission humanitaire limité dans le temps pour les Syriens provisoirement admis (appelé « Syrie I » puis à partir de 2015 « Syrie II ») leur permet de demander un visa humanitaire en vue d'un regroupement familial avec le conjoint et les enfants mineurs sans avoir à remplir les conditions susmentionnées en cas d'admission provisoire. Dans le cadre de Syrie I de septembre 2013 à fin 2014, 4 673 visas ont ainsi été accordés. Toutefois, dans le cadre de Syrie II, seul 202 visas humanitaires ont été délivrés en 2016. Le problème serait dû à la longueur du traitement des demandes d'asile pour les Syriens arrivés depuis qui ne peuvent donc pas faire appel à cette procédure puisqu'ils n'ont pas encore reçu le permis F. En outre, les demandeurs d'asile n'ont pas accès à ce type de demande de regroupement familial et doivent attendre d'avoir été admis provisoirement sans qu'ils aient le droit de voir leur dossier traité prioritairement même s'ils peuvent en faire la demande auprès des autorités¹⁰⁵.

¹⁰³ Voir ci-dessus : L'octroi du statut de réfugié.

¹⁰⁴ Voir ci-dessus : L'admission provisoire (permis F).

¹⁰⁵ Voir notamment Swiss Red Cross, « Intermediary activity report on SRC support for Syrian nationals applying for humanitarian visas to enter Switzerland », August 2016.

2.7.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

169. Soulignant l'importance du regroupement familial pour l'intégration des personnes nécessitant une protection internationale, le Commissaire recommande aux autorités suisses de revoir significativement la réglementation et la pratique relatives au regroupement familial pour les réfugiés reconnus et ceux qui sont admis provisoirement afin de garantir des procédures de regroupement familial souples, rapides et efficaces pour tous les réfugiés. Il convient notamment de supprimer toute discrimination faisant la distinction entre les réfugiés au sens de la Convention de 1951 et les réfugiés admis provisoirement. A ce sujet, le Commissaire rappelle que des délais de regroupement de plus d'un an sont inappropriés. Les autorités suisses devraient également permettre aux parents et aux frères et sœurs de rejoindre le regroupant (c'est-à-dire le premier membre de la famille à être arrivé dans le pays d'accueil) lorsque celui-ci est un mineur non accompagné. Enfin, le Commissaire attire l'attention des autorités suisses sur ses recommandations faites dans le Document thématique « Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe »¹⁰⁶.

2.8 SANS-PAPIERS ET DEMANDEURS D'ASILE DÉBOUTÉS

170. Le prédécesseur du Commissaire notait en 2012 que de nombreux migrants en situation irrégulière (ou sans-papiers) sont en fait bien intégrés dans la société suisse. Ils parlent la langue locale, ont des activités associatives, et beaucoup d'entre eux cotisent aux assurances sociales et aux caisses de retraite. Lors de sa visite, le Commissaire a été informé que cette situation est inchangée selon les ONG suisses défendant les droits des migrants sans papiers. Selon les estimations, il y aurait entre 90 000 et 250 000 sans-papiers vivant et travaillant en Suisse. Les possibilités de régularisation de leur statut, même après une période prolongée, restent très réduites. Les procédures existantes de régularisation sont toujours appliquées de façon très variable selon les cantons. Les statistiques montrent que certains cantons n'en font pas du tout usage. De plus, les migrants en situation irrégulière ne sont toujours pas incités à demander leur régularisation, car ils risquent l'expulsion ce faisant.
171. En outre, les sans-papiers continuent à rencontrer des problèmes d'exploitation au travail, de logement et d'accès aux soins. A ce sujet, le Commissaire note avec satisfaction que la Suisse a ratifié la Convention (n° 189) de l'OIT concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques.
172. Le Commissaire s'inquiète également de la situation des demandeurs d'asile déboutés¹⁰⁷ qui sont exclus de l'aide sociale même lorsqu'ils ont introduit une demande d'asile subséquente. Une fois que leur première demande d'asile a été définitivement rejetée, ils doivent en principe quitter le pays et s'ils restent, ils n'ont droit qu'à l'aide d'urgence et ce, même si ce sont les autorités qui décident de ne pas renvoyer la personne. L'aide d'urgence repose sur l'article 12 de la Constitution fédérale en vertu duquel quiconque est dans une situation de détresse a le droit de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Le fait de retirer l'aide sociale résulte de la volonté des autorités suisses de dissuader les personnes qui ne sont pas autorisées à rester de le faire. Toutefois, en pratique, cette politique se heurte à des réalités diverses et des personnes se retrouvent coincées dans une situation où elles doivent faire appel à une aide d'urgence dans la durée, notamment parce que le renvoi ou l'expulsion est impossible, ce qui a des conséquences dramatiques pour leur état de santé.
173. Le montant et la forme de l'aide d'urgence peuvent varier considérablement d'un canton à l'autre. Certains cantons disposent de centres d'accueil pour demandeurs d'asile déboutés mais qui sont parfois des abris antiatomiques ou des containers, n'étant dans certains cas ouverts que pour la nuit. En 2011, un collectif d'ONG avait demandé aux autorités de repenser de manière approfondie le système d'aide d'urgence lors de la campagne «L'aide d'urgence, une voie sans issue»¹⁰⁸. Elles estimaient alors que les personnes qui sont soumises à long terme au régime de l'aide d'urgence ont un

¹⁰⁶ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Document thématique](#) « Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe », juin 2017.

¹⁰⁷ C'est-à-dire les demandeurs d'asile ayant reçu une décision de non-entrée en matière, ceux frappés d'une décision négative entrée en force ainsi que ceux dont l'admission provisoire a été levée.

¹⁰⁸ <https://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/asile/nem-aide-durgence/laide-durgence-une-issue>.

statut extrêmement précaire, maintenu juste en dessous du seuil de pauvreté et vivant dans la peur de la détention administrative et du renvoi forcé. Le Commissaire s'inquiète d'apprendre que cette situation perdure et concerne parfois des personnes vulnérables. Il y a même eu dans certains cas un durcissement du régime de l'aide d'urgence dans la pratique de certains cantons. Par exemple, depuis l'été 2016, le canton de Zurich a émis des restrictions strictes empêchant les demandeurs d'asile déboutés de sortir de leur commune, voire de leur quartier. Ceux qui veulent consulter une organisation de droits des migrants en dehors du périmètre autorisés doivent demander une permission spéciale à l'office des migrations. Le Commissaire a en outre été informé que depuis février 2017, la distribution de l'aide d'urgence aux personnes relevant du domaine de l'asile à Zurich dépend de leur présence deux fois par jour à des heures précises au centre d'hébergement auquel elles ont été attribuées. Enfin, depuis mars 2017, ces personnes auraient l'obligation de passer la nuit au centre.

2.8.1 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

174. Le Commissaire rappelle qu'ainsi que le reconnaissent sans réserve de nombreux instruments juridiques internationaux, toute personne y compris les étrangers en situation irrégulière a droit à un niveau de vie suffisant, ce qui comprend l'alimentation, l'habillement et un abri. Une solution d'hébergement décente doit être fournie aux immigrés en situation irrégulière, même lorsqu'ils sont tenus de quitter le pays et qu'il n'y a pas lieu de leur proposer un hébergement à long terme dans un logement plus permanent. Les ressortissants étrangers, qu'ils résident légalement ou non dans le pays, devraient pouvoir bénéficier d'une aide médicale d'urgence ainsi que de l'assistance sociale de base qui leur est nécessaire pour parer à un besoin immédiat (hébergement, nourriture, soins médicaux d'urgence et vêtements)¹⁰⁹.
175. En outre, le Commissaire rappelle la Résolution 1568 (2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière et la Recommandation de politique générale no. 16 de l'ECRI sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination. Il réitère la recommandation faite aux autorités suisses par son prédécesseur de prendre des mesures pour faire en sorte que tous les migrants en situation irrégulière aient accès aux procédures de régularisation et bénéficient de l'égalité de traitement, quel que soit leur lieu de résidence. Les autorités devraient également informer les migrants en situation irrégulière sur leurs droits et garantir le plein accès à la justice, dans des conditions d'égalité, aux migrants irréguliers qui sont victimes d'exploitation et d'autres atteintes aux droits de l'homme, en les encourageant à signaler ces abus et en veillant à ce que cette démarche ne les expose pas à un risque de poursuites ou d'expulsion.

¹⁰⁹ Voir également Commissaire aux droits de l'homme, [Carnet](#) des droits de l'homme, « Sans-papiers mais pas sans droits : les droits sociaux minimaux des migrants en situation irrégulière », 20 août 2015.