

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Phase pilote 2011 à 2015

Prise de position du Conseil consultatif du CSDH adoptée en date du 29 avril 2015

Synthèse

Créé pour cinq ans, le CSDH, projet pilote de la Confédération, a atteint en grande partie ses objectifs, tant selon les résultats de l'évaluation que selon l'avis du Conseil consultatif.

Le CSDH est une institution nécessaire et utile à la Suisse, pour sa politique interne aussi bien que pour ses rapports avec l'étranger. Au plan national, il aide institutions publiques et organisations privées à agir dans le respect des droits et libertés fondamentales. Au plan international, il se porte garant du rayonnement de la politique suisse de promotion des droits humains.

Les prestations de qualité fournies par un réseau universitaire interdisciplinaire constituent la principale plus-value qu'apporte le CSDH. Il a su axer son activité sur la pratique et mériter ainsi la reconnaissance de ses mandants et des parties intéressées.

Le Conseil consultatif recommande au Conseil fédéral de maintenir et de développer le CSDH. La prochaine phase sera l'occasion d'en consolider le cadre juridique, la structure et le financement.

1. Le Conseil consultatif du CSDH

Le 1^{er} juillet 2009, le Conseil fédéral a décidé de lancer un projet pilote de cinq ans dans le domaine des droits humains. Le contrat-cadre conclu le 14 mars 2011 entre la Confédération suisse et l'Université de Berne précise les prestations fournies par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH).

En vertu de ce contrat, le Conseil consultatif du CSDH a pour mission d'accompagner le CSDH dans ses orientations stratégiques. Composé de 40 personnalités des milieux politiques, de l'administration, du secteur privé, des ONG et de la société civile, il bénéficie d'une large assise dans la société suisse.

Lors de ses deux rencontres annuelles, le Conseil consultatif a formulé, à l'attention du Comité de pilotage du CSDH (DFAE et DFJP), des recommandations sur les programmes annuels et examiné tant les rapports annuels que les rapports financiers. Il s'est principalement investi dans le dialogue avec le Directoire du CSDH sur des projets concrets, afin d'accompagner, dans un esprit constructif et critique, les prestations fournies par le Centre, qui a tenu compte des opinions exprimées pour la poursuite de ses activités.

Ayant pris connaissance des résultats de l'évaluation, le Conseil consultatif évalue, dans la présente prise de position, l'activité du CSDH pendant la phase pilote et adresse ses recommandations au Conseil fédéral pour l'avenir du Centre.

2. La fonction du Conseil consultatif

Grâce à sa composition hétérogène, le Conseil consultatif a associé les acteurs les plus divers aux activités du CSDH. Ses membres ont ainsi eu l'occasion de s'informer en détail sur les questions liées aux droits humains et sur les prestations du CSDH, puis de diffuser ces informations. Actuellement, tous les groupes cibles importants connaissent le Centre.

Les opinions très variées émises lors des échanges sur les projets concrets du CSDH ont permis au Directoire de porter un jugement sur son propre travail. Par le truchement de ses membres, le Conseil consultatif a aussi joué un important rôle de liaison avec les commissions extraparlimentaires qui traitent des droits humains.

L'ambiance constructive des échanges a contribué à la reconnaissance grandissante dont jouissent le CSDH et ses activités, en dépit de la diversité des opinions exprimées.

Espace de dialogue et organe consultatif, le Conseil consultatif n'a pas de compétences décisionnelles, et il ne pourrait en aller autrement, compte tenu du nombre de ses membres et de l'assistance variable à ses séances. Toutefois, certains membres estiment que sa structure est trop pesante et qu'il faudrait l'alléger. D'autres attendent de leurs collègues une participation accrue, notamment en apportant davantage d'idées.

La majorité des membres est d'avis que le Conseil consultatif doit conserver son rôle d'organe de liaison entre la société et la future institution nationale des droits humains. La décision de nommer les membres à titre personnel plutôt que comme représentant-e d'organisations s'est avérée être un bon choix. L'essentiel reste qu'un même organe réunisse tous les acteurs des institutions publiques ainsi que les organisations de la société civile.

En se fondant sur les expériences faites durant de la phase pilote, le Conseil consultatif estime que dans une prochaine phase – même s'il conserve sa structure actuelle - il devrait avoir davantage de moyens d'influer sur le travail concret de la future institution. Cela en particulier lors de l'élaboration du programme annuel et de l'évaluation des activités. Il serait par exemple possible de prodiguer un accompagnement plus rapproché dans les divers domaines abordés en créant des commissions.

3. Les prestations du CSDH

Considérées globalement, les prestations du CSDH sont de qualité, comme le manifeste également le rapport d'évaluation daté du 23 avril 2015. Le Conseil consultatif se rallie aux constats et aux conclusions qui y figurent.

Indépendamment des Principes de Paris, le CSDH a apporté la preuve de son utilité et de sa nécessité pour la Suisse. Il constitue un pilier fondamental de notre État de droit – surtout pour les droits fondamentaux – dont notre pays ne devrait pas se passer.

Si ses travaux peuvent aussi susciter des polémiques, étant donné qu'ils expriment des jugements de valeur, le CSDH a cependant su, de l'avis du Conseil, les gérer avec professionnalisme.

Durant la phase pilote, le Conseil fédéral a conféré au CSDH une mission de prestataire, principalement pour satisfaire les besoins de la Confédération, sans négliger pour autant d'autres institutions publiques ou des clients privés. Pour cette raison, les fonds mis à la disposition du CSDH

étaient affectés à des buts précis. En dépit de sa structure académique, le CSDH a très rapidement adopté l'approche d'un prestataire de services.

Grâce à son étroite collaboration avec ses mandants tant publics (communes, cantons et Confédération) que privés et avec le public intéressé, le CSDH a donné un caractère éminemment et durablement pratique à son action, ce qui a représenté une nette plus-value. Le fait d'avoir tissé un vaste réseau de relations avec l'économie, les ONG et la société civile en général constitue une autre plus-value, qui se révélera utile à long terme également. Il n'aurait guère été possible pour une institution isolée, qu'elle soit universitaire ou non, de faire de même.

L'interdisciplinarité est un autre atout d'importance. Elle a permis au CSDH de profiter des synergies dégagées par le travail de ses expert-e-s, d'élargir et d'approfondir ses compétences et, grâce au principe du double contrôle, d'améliorer l'assurance qualité.

Pour illustrer l'orientation pratique du Centre, signalons notamment que dans le domaine de l'exécution des peines, les autorités compétentes ont apprécié les recherches menées et les prises de position juridiques du CSDH, qui leur ont été utiles dans leur pratique quotidienne. Les prises de position circonstanciées de haut niveau établies à l'intention de l'administration ont, elles aussi, atteint leur but puisque elles ont trouvé leur chemin jusqu'au Parlement et au Conseil fédéral. Quant aux contacts que le CSDH entretient avec des institutions similaires à l'étranger, ils se sont également révélés profitables.

Les rapports et l'articulation avec les commissions extraparlimentaires n'ont pas encore été clairement établis: le CSDH a pu offrir son savoir-faire scientifique à ces organes, qui ont à leur tour nourri certaines de ses études de leur savoir spécifique. Notons que le CSDH aurait reçu davantage de mandats de la part des commissions si les ressources financières de ces dernières n'étaient pas aussi limitées. À l'avenir, il conviendrait d'étoffer et d'institutionnaliser le dialogue avec ces commissions.

Durant la phase pilote, il n'était pas prévu de mettre l'accent sur la formation et l'information en matière de droits humains. Le CSDH informe toutefois le public de ses activités sur son site internet, lors de manifestations diverses ainsi qu'à travers sa newsletter, qui a trouvé un lectorat assidu, surtout parmi les milieux spécialisés.

Dans le domaine de l'éducation extrascolaire aux droits humains, le Centre devrait étoffer encore ses prestations en fonction des approches élaborées durant la phase pilote et proposer des documents adaptés au public intéressé. Le mandat et le financement de la prochaine phase devraient être adaptés en conséquence.

Le CSDH n'a guère été présent auprès du grand public jusqu'à présent. Ce sont plutôt les institutions universitaires dont il se compose qui ont été sur le devant de la scène. Il s'agit ici de positionner le Centre au sein des milieux spécialisés et du public de manière à augmenter sa notoriété. Plusieurs membres du Conseil consultatif tiennent à ce que le travail en réseau et la qualité soient au centre de ce positionnement. Il n'a d'ailleurs jamais été question de mener des actions relevant purement des relations publiques, et il n'en est pas non plus question pour l'avenir.

Une future institution pourrait s'allier également à des partenaires de la société civile, économie comprise, pour offrir des prestations communes au public ou à des milieux déterminés. Il existe en effet, en dehors du milieu académique, un savoir-faire spécialisé non négligeable, qui devrait être inclus dans la démarche.

4. Structure et financement du CSDH

Une majorité du Conseil consultatif estime qu'une institution nationale des droits humains aurait besoin, à moyen terme, de bases légales fédérales qui en garantissent la pérennité, l'indépendance et le financement.

Ce faisant, le législateur devrait tenir compte des besoins propres à la Suisse, mais aussi garantir le rayonnement international de la politique suisse en matière de droits humains. L'État de droit et la sécurité juridique sont des atouts fondamentaux de la place économique suisse. Dans un système économique mondialisé, cet aspect ne cesse de gagner en importance aux yeux de la communauté internationale, des organisations internationales et des entreprises. Il conviendrait donc, pour prendre la mesure d'une future institution, de se référer aux Principes de Paris, sans pour autant oublier les besoins propres à notre pays.

L'institution devrait continuer à œuvrer en premier lieu comme prestataire de services spécialisé, au service de la population et de l'État de droit.

Organisé en réseau, le Centre est capable de réunir rapidement des compétences de diverses disciplines, ce qui constitue un atout de taille. Si cette structure en réseau comporte des inconvénients – la coordination exige passablement de temps et des problèmes d'efficacité administrative peuvent se poser –, les avantages l'emportent toutefois de loin sur les désavantages.

Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer le Secrétariat général afin qu'il puisse mieux assumer ses nombreuses tâches de coordination. Quant à la structure de direction, elle doit être allégée et dotée de compétences décisionnelles.

Actuellement, le CSDH est en grande partie financé par la Confédération, avec une contribution essentielle des cantons universitaires, qui ont mis à disposition du personnel et des prestations en nature, en particulier sous forme de locaux. Le CSDH est de son côté parvenu à générer de plus en plus de recettes en réalisant des mandats pour des tiers, et cette source de financement ne demande certainement qu'à être mieux exploitée.

Le Conseil consultatif est d'avis qu'il vaudrait mieux, tant d'un point de vue suisse qu'international, que la responsabilité formelle du Centre revienne avant tout à la Confédération et non à des départements. Ses membres tiennent pourtant à souligner que tant le DFAE que le DFJP ont fait œuvre de pionniers pour la création du Centre, et qu'il est souhaitable que ces deux départements continuent d'y jouer un rôle important. La majorité du Conseil consultatif estime qu'inscrire l'autonomie du réseau dans la législation permettrait d'en garantir l'indépendance, comme le veulent les Principes de Paris.

Afin de choisir l'organe responsable qui convient le mieux au Centre, il faudrait que, durant la prochaine phase, les autorités fédérales consultent les autres parties prenantes puis présentent au législateur une proposition garantissant la pérennité de l'institution, son indépendance et son financement.

Durant la prochaine phase, et en attendant l'adoption d'une loi, le CSDH devrait bénéficier, en ce qui concerne son programme de travail et l'attribution des mandats par la Confédération, d'une certaine marge de manœuvre en matière d'études scientifiques, de manifestations, de publications et de prises de contact professionnels dans le domaine des droits fondamentaux. Un mandat pour un tel travail de fond peut se fonder sur l'obligation qui revient à la Confédération de garantir les libertés et les droits fondamentaux. Un tiers des ressources du Centre devrait y être affecté, sans pour autant remettre en question l'axe prioritaire que sont les prestations de service. Ce travail de fond est d'une importance considérable pour la notoriété de l'institution à l'échelle nationale et internationale.

Une évolution positive a déjà été observée durant la phase pilote. Le Comité de pilotage a en effet graduellement étendu la marge de manœuvre du centre, très limitée au début.

5. Recommandations du Conseil consultatif

- 5.1. Prendre acte des résultats globalement positifs de l'évaluation (Conseil fédéral).
- 5.2. Poursuivre l'activité d'une institution nationale des droits humains utile et indispensable à la Suisse, axée sur les besoins internes et contribuant simultanément au renforcement de la protection des droits humains à l'échelle internationale.
- 5.3. Inscrire le Centre dans la loi lors de la prochaine législature.
- 5.4. Garantir, dans cette même loi, une indépendance suffisante, en optant pour l'autonomie juridique. Faire en sorte que le Centre remplisse totalement, ou en grande partie, les exigences des Principes de Paris (statut A ou B).
- 5.5. Doter la future institution d'un organe de direction et de coordination réduit mais adapté, et d'un Secrétariat général professionnel.
- 5.6. Renforcer la collaboration avec des acteurs ayant un savoir-faire spécifique hors du réseau académique ; soit dans la société civile, dans l'économie ainsi qu'avec les ONG.
- 5.7. En fonction de l'organigramme de la future institution, maintenir le Conseil consultatif tout en lui conférant davantage de compétences pour poursuivre le dialogue avec le Centre sur les différents domaines thématiques, sans pour autant le doter de compétences opérationnelles.
- 5.8. Mieux profiler le Centre comme institution indépendante auprès du public, en présentant des études et des formations de haut niveau ; associer toutes les régions linguistiques de Suisse à l'initiative.

Recommandations pour la phase précédant l'adoption d'une loi :

- 5.9. Poursuivre l'activité du CSDH dans sa forme actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur d'une base légale.
- 5.10. Engager un dialogue avec les parties prenantes sur les futurs organes de direction et de coordination (Confédération).
- 5.11. Engager un dialogue avec les cantons universitaires participant au projet pour garantir le maintien de leur contribution financière (Confédération).
- 5.12. Collaborer avec les commissions fédérales extraparlimentaires et préciser les points de contact.
- 5.13. Développer l'offre dans le domaine de la formation extrascolaire aux droits humains.
- 5.14. Maintenir la stratégie axée sur les prestations tout en augmentant la marge de manœuvre du CSDH.