



Rapport et avis du Directoire du CSDH quant à l'existence d'une future institution des droits humains

Le CSDH comme projet pilote

Le Conseil fédéral décida le 1er juin 2009 de lancer un projet pilote de cinq ans sous le titre « Obtention de prestations auprès d'un centre universitaire de compétence dans le domaine des droits humains ». Le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) fut agréé suite à un appel d'offres, auquel participèrent toutes les hautes écoles suisses ayant l'expertise appropriée dans le domaine des droits humains, et fut fondé début 2011.

Le CSDH est basé sur un accord-cadre entre l'Université de Berne et la Confédération, représentée par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de justice et police (DFJP). Le CSDH a été fondé dans le but de soutenir la mise en œuvre des obligations internationales concernant les droits humains en Suisse et ce, aux niveaux des autorités publiques, de la société civile et de l'économie privée ainsi que de promouvoir le débat public sur les droits humains. La mise en place du CSDH a été précédée par de nombreuses années de débat quant à la création d'une institution indépendante des droits humains. Le CSDH a toutefois été conçu comme un centre de services et non comme une institution indépendante des droits humains, ce qui signifie qu'il n'officialie que sur mandat. La durée de cinq ans du projet pilote devrait démontrer l'intérêt d'une telle expertise en Suisse.

Le CSDH se compose des Universités de Berne, de Fribourg, de Neuchâtel et de Zurich ainsi que de l'Institut universitaire Kurt Bösch (IUKB), du Centre de formation aux droits humains (ZMRB) de la Haute Ecole pédagogique de Lucerne (HEP Lucerne) et de l'Association Humanrights.ch/MERS. Le CSDH se divise en six domaines thématiques (Migration, Police et justice, Politique genre, Politique de l'enfance et de la jeunesse, Questions institutionnelles, Droits humains et économie) et en deux domaines transversaux (Information/sensibilisation et Formation aux droits humains). Ceux-ci sont répartis entre les divers partenaires du réseau, qui ont leur propre personnel. Le Secrétariat général du CSDH est basé à l'Université de Berne.

La supervision globale du CSDH est assurée par un Directoire, dans lequel les universités et institutions partenaires sont représentées. Le Comité de pilotage, qui est composé des représentant-e-s des Départements fédéraux impliqués, contrôle que la contribution de base de la Confédération soit correctement employée. Un Conseil consultatif conseille quant à l'orientation stratégique et peut formuler des recommandations à l'intention du Directoire du CSDH. Ce Conseil réunit des personnalités de la Confédération, des cantons, des communes, des commissions fédérales, de la société civile, de l'Assemblée fédérale ainsi que du secteur privé.

Evaluation du CSDH

Le contrat-cadre avec la Confédération prévoit que le CSDH soit évalué de manière externe après quatre années d'existence, ce qui correspond à début 2015. Les résultats de l'évaluation permettront aux deux Départements fédéraux, le DFAE et le DFJP, de présenter une demande de décision au Conseil fédéral pour la création d'une institution indépendante des droits humains selon les principes de Paris ou respectivement la prolongation du mandat du CSDH.

Dans le cadre de cette évaluation et afin de permettre la formulation d'une propre position, le Conseil consultatif a requis le Directoire du CSDH, lors de sa séance du 22 novembre 2013, de rassembler ses expériences et de prendre des mesures dans l'optique d'un prolongement de mandat comme



dans celle d'une possible création d'une institution indépendante des droits humains. Avec le présent compte-rendu, le Directoire répond à cette requête. Le rapport a été élaboré à l'occasion des séances du 15 janvier et du 16 avril 2014, et a été présenté au Conseil consultatif lors de la séance du 15 mai 2014. Selon le souhait du Conseil consultatif, le rapport sera publié. En faisant cela, il s'agit d'une prise de position provisoire qui ne porte aucun préjudice à la décision du Conseil fédéral. Cela signifie que les remarques suivantes concernant d'éventuels futurs développements restent purement hypothétiques dans le cas où le Conseil fédéral se déciderait pour la mise en place d'une institution des droits humains.

Fondement et structure du rapport

Du point de vue du Directoire, les sujets les plus importants du présent rapport sont les suivants:

- Mandat, fonction et compétences d'une éventuelle future institution;
- Ancrage institutionnel dans la structure des acteurs actifs dans le domaine de la protection des droits humains;
- Modèles possibles et formes légales;
- Questions de l'autorité responsable et du financement ainsi que de la structure de l'organisation (et de la responsabilité).

A chaque point, il sera 1. Dressé un bilan intermédiaire sur la base des expériences qui constituent les trois années d'activités du CSDH, 2. Esquissé l'objectif d'une possible future institution indépendante des droits humains, et 3. Décrit les éventuelles mesures immédiates qui devront être prises dès la fin du projet pilote et jusqu'à la création d'un centre disposant du cadre légal nécessaire.

Le Directoire s'oriente vers les exigences demandées par les principes de Paris concernant une institution indépendante des droits humains. Ces principes, votés à l'Assemblée générale de l'ONU le 20 décembre 1993 (A/RES/48/134), contiennent les éléments-clé et les critères minimaux relatifs à la création d'une institution indépendante des droits humains. Les principes de Paris ne sont pas contraignants sur le plan juridique cependant ils ont été approuvés de multiples façons par les Organes de l'ONU comme par le Conseil de l'Europe et valent comme fondement pour la compréhension d'une institution nationale indépendante.

Les principes de Paris guident les Etats dans la conception et la forme d'une institution nationale des droits humains, définissent les conditions minimales qui sont à respecter tout en leur laissant une certaine marge de manœuvre. Par conséquent, une institution devrait au moins:

- Disposer d'un mandat complet de protection et de promotion de tous les droits humains;
- Avoir un cadre légal qui définit les compétences et la composition;
- Jouir d'une véritable indépendance face au gouvernement et au parlement;
- Disposer d'une composition multiple;
- Etre doté d'un financement et d'une infrastructure suffisants, ce qui permet une certaine autodétermination dans le travail.

1. Mandat complet, fonctions et compétences

1.1. Bilan intermédiaire

Le domaine de compétence du CSDH a été fixé en 2011 par le contrat-cadre entre la Confédération et l'Université de Berne. Ainsi le CSDH a les fonctions suivantes:

- (a) Offrir une expertise à caractère pratique dans le domaine des droits humains;



- (b) Procéder à des recherches et à des évaluations sur la portée pratique et l'application concrète des normes relatives aux droits humains;
- (c) Analyser et documenter la situation des droits humains en Suisse, notamment ne proposant aux autorités une assistance technique, méthodologique et de substance, dans la collecte d'informations ainsi que dans l'élaboration de rapports destinés aux Organisations internationales;
- (d) Encourager l'échange systématique de savoir-faire et offrir une plateforme de dialogue;
- (e) Préparer des outils de sensibilisation aux droits humains et obligations en matière de droit humains et contribuer, à la demande, au renforcement de la formation aux droits humains.

En plus, le CSDH doit fournir des services aux autorités des différents niveaux, aux ONG et au secteur privé. Par contre, il ne traite pas les cas individuels.

Concernant les tâches (a) il y a une certaine transversalité, les différentes activités du CSDH pouvant se chevaucher entre domaines. L'annexe 1 établit la corrélation et montre que le CSDH réussit à réaliser, dans un temps relativement court, de nombreuses études sur différents thèmes, à organiser des colloques et des événements, à publier des livres et à gérer de nombreuses autres activités. La vue d'ensemble des trois dernières années montre que les mandats de prestation avec la Confédération et que les contrats de tiers se concentrent sur des études dans les domaines des (b) enquêtes et évaluations ainsi que sur (c) l'analyse et la documentation partielle sur la situation des droits humains en Suisse, notamment au regard des mécanismes internationaux de surveillance (Examen périodique universel). Diverses activités (ateliers, colloques, tables rondes) sont organisées par le CSDH dans le domaine d'échange du « Know-how » ainsi que dans la mise à disposition d'une plateforme de dialogue entre les acteurs pertinents. La sensibilisation et le renforcement de la formation aux droits humains servent avant tout à la newsletter, aux événements ouverts au public ainsi qu'aux publications de livres, ceux-ci s'adressant plutôt à un public spécialisé.

Depuis le début, le CSDH se voit accorder des mandats de tiers. Le volume de mandats a augmenté en terme financier avant tout en 2013 puis en 2014 (voir annexe 2), preuve de la reconnaissance croissante et de la qualité du travail du CSDH. La majorité des mandats provient des Offices fédéraux, suivi par les commissions extra-parlementaires et par les organisations non-gouvernementales (ONG). Peu de mandats émanent des institutions cantonales et de l'économie privée. Les villes et les communes ne requièrent pratiquement pas de mandats.

1.2. Perspectives d'une institution indépendante des droits humains

Une institution nationale des droits humains devrait selon les principes de Paris avoir si possible un mandat complet et préétabli concernant la protection et la promotion de tous les droits humains. Ceux-ci doivent être, dans la mesure du possible, thématiquement classés. Parallèlement, les principes de Paris prévoient une énumération non exhaustive des mandats d'une institution nationale indépendante. Cela contient essentiellement les domaines de mandats suivants:

- Transmettre les recommandations pour les dispositions légales et administratives en cours ainsi que pour les nouvelles et les futures;
- Appréhender les violations des droits humains et les rendre publiques;
- Mener des enquêtes et des rapports thématiques sur les droits humains dans le pays;
- Transmettre les recommandations pour harmoniser les lois avec les standards internationaux des droits humains;
- Promouvoir la ratification d'autres instruments des droits humains;
- Rédiger des contributions pour le cycle de rapports destinés aux organes de traités;
- Collaborer avec les instances internationales;
- Mettre en pratique et développer la formation aux droits humains;



- Sensibiliser le grand public à la thématique de la discrimination.

Une institution nationale des droits humains n'est pas tenue d'exercer effectivement tous ces mandats. Pour des raisons stratégiques ou financières, elle peut consciemment prioriser certains mandats. Cependant, l'objectif de l'institution est de contenir des compétences qui permettent d'exercer complètement ces mandats. Concernant les fonctions en particulier, une institution nationale des droits humains ne doit pas seulement être active dans le conseil mais doit aussi avoir une activité de contrôle. Elle doit se positionner comme observatrice critique des autorités nationales. Pour cela, elle doit avoir entre autres la compétence d'exercer elle-même, d'évaluer les droits d'informations et d'enquêtes ainsi que la possibilité de se tourner vers le grand public. En plus de la promotion des droits humains, l'institution doit être active dans la protection des droits humains. Cela signifie que même si elle n'a pas de mandat pour traiter les plaintes individuelles, elle doit enquêter sur les violations des droits humains et peut dénoncer les situations. Traiter les plaintes individuelles et ainsi faire office de médiation est considéré comme optionnel par les principes de Paris.

Tandis que le CSDH est perçu comme un centre de services dont le domaine d'activités est en lien avec les demandes de la Confédération et des tiers, un centre indépendant des droits humains en Suisse devrait disposer d'un plus large spectre de mandats et détenir les compétences indispensables à leur application. Le Directoire reconnaît un risque de confusion et de doublon quant à l'exercice effectif des tâches d'une institution indépendante, celles-ci pouvant être déjà traitées par d'autres institutions (comme par ex. dans certains domaines du conseil des cas individuels). Une priorisation des mandats apparaît ainsi nécessaire. Pour le Directoire, une institution indépendante des droits humains doit avoir avant tout des compétences de monitoring (analyses et avis sur le pouvoir législatif, la pratique administrative et la jurisprudence), d'expertise scientifique et de recherche, de conseil aux acteurs étatiques et non étatiques ainsi que des compétences de formation aux droits humains et de sensibilisation. De plus, une future institution devrait participer aux procédures de rédaction des rapports destinés aux organes des traités, et également s'exprimer sur la politique étrangère relative aux droits humains. Il serait également très important de faire un travail distinct et organisé d'information et de relations publiques.

Il faudrait reconsidérer l'actuelle division rigide des domaines thématiques. Certes, le CSDH a une large orientation avec six domaines thématiques mais les demandes varient d'un domaine à l'autre. Aujourd'hui l'attribution de mandats et de travaux à un domaine n'est cependant pas évidente. Les demandes n'étant pas équivalentes pour tous les domaines thématiques, cela conduit à une utilisation différente de ceux-ci. Par ailleurs, la division ne répond pas aux exigences d'un mandat thématique selon les principes de Paris parce que cela ne permet pas de détecter les nouveaux thèmes relatifs aux droits humains.

1.3. Mesures immédiates

Compte tenu de l'absence de base associée au manque d'indépendance, cela ne devrait pas être possible de transposer toutes les compétences du CSDH vers un centre indépendant des droits humains selon les principes de Paris. Le Directoire est d'avis que la liste des mandats du projet pilote a fait ses preuves et qu'il serait possible de mettre en place une phase de transition. Une priorisation et donc le développement de compétences professionnelles semble nécessaire selon le Directoire, également en ce qui concerne les dispositions financières. Comme mesure immédiate dans le cas d'un prolongement du mandat, une division thématique plus flexible serait souhaitée. En outre, au niveau des capacités, cela permettrait de travailler ponctuellement sur des thèmes qui n'entrent pas dans un des domaines thématiques.

Comme option – dans le sens d'une variante au statu quo – se pose la question de l'importance particulière du développement du travail de sensibilisation et des relations publiques. Comme mesure



immédiate, il s'agirait également de prendre en considération l'expansion du domaine de compétence de la politique étrangère relative aux droits humains de la Suisse. En outre, se pose la question de savoir dans quelle mesure la compétence de déterminer les mandats et leur priorisation reviendra au CSDH dans le cas d'un prolongement de mandat.

2. Encadrement institutionnel

2.1. Bilan intermédiaire

L'intégration du CSDH dans la structure institutionnelle est jusqu'ici le résultat d'une relation directe avec les hautes écoles et d'une coopération avec Humanrights.ch/MERS et la HEP de Lucerne. En outre, avec le financement de la Confédération par l'intermédiaire des deux départements, le DFAE et le DFJP, il s'est instauré une relation de confiance avec le contrat-cadre et les mandats de prestations. Le contrat-cadre ne prévoit pas d'aller au-delà des relations institutionnalisées. Il demande seulement, en rapport avec les commissions fédérales, que le CSDH évite les doublons.

Le CSDH a établi un dialogue régulier sous forme d'échange et de consultation avec la plateforme droits humains des ONG fondée en 2013 (groupement de 84 ONG). Les contacts avec les commissions extraparlimentaires ainsi que la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) étaient jusque-là limités à des mandats et des services. Un vif échange avec la CNPT a toutefois pu, dans ce cadre, être entretenu. S'y ajoute le fait que les Commissions fédérales pour les questions féminines (CFQF) et contre le racisme (CFR) ainsi que la CNPT sont représentées au Conseil consultatif du CSDH. Les relations institutionnelles avec les cantons se limitent aux institutions concernées; ainsi les cantons sont représentés par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) au Conseil consultatif.

2.2. Perspectives pour une institution indépendante des droits humains

Les principes de Paris accordent à une institution indépendante des droits humains le besoin de collaborer avec des acteurs étatiques, non étatiques et internationaux. Ils ne se prononcent cependant pas sur l'encadrement institutionnel d'un tel centre.

Selon le Directoire, la question de l'encadrement institutionnel se pose, en particulier, en relation avec les commissions extraparlimentaires (CFR, CFQF, la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) et la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ)) ainsi qu'avec la CNPT. Ce faisant, il est important de souligner que même s'il y a des interférences dans les mandats entre une institution nationale des droits humains et les commissions, celles-ci n'ont pas seulement des mandats relatifs aux droits humains mais couvrent aussi d'autres domaines qui ne seraient pas appréhendés par une future institution des droits humains. Par conséquent, une telle institution ne peut remplacer les commissions existantes.

Le Directoire estime important que la question de l'encadrement institutionnel quant à la création d'une institution nationale des droits humains soit soigneusement examinée. Les synergies avec les commissions doivent être en particulier réussies et un partage optimal des tâches doit être atteint. Concernant la détermination du mandat d'une future institution, il est nécessaire de prêter attention à ces aspects. La collaboration du CSDH qui a lieu jusqu'ici avec les commissions montre qu'une future institution apporterait avant-tout une plus-value dans le domaine du conseil et de la mise à disposition de l'expertise, ainsi au final une forme judicieuse de coopération serait trouvée.

Au niveau des ONG, il s'agit principalement de clarifier la question de la relation d'une institution nationale des droits humains avec une plateforme d'information indépendante humanrights.ch en ce qui concerne le domaine de l'information et de la sensibilisation.



2.3. Mesures immédiates

Jusqu'à la mise en place éventuelle d'un fondement légal d'une institution indépendante des droits humains, les questions institutionnelles doivent être abordées de manière approfondie avec différents acteurs, et des solutions doivent être élaborées. Le Directoire juge suffisante l'actuelle possibilité – sous la forme de contacts basés sur le mandat – pour la phase de transition, car cela ne demande pas de besoins immédiats d'intervention. La plateforme d'information humanrights.ch devrait encore être utile. Elle complète le travail d'information du CSDH de manière censée.

L'option est que le CSDH soit davantage associé au niveau institutionnel avec les commissions extraparlimentaires et le CNPT, et ce déjà avant l'entrée en vigueur d'un fondement légal.

3. Modèle et forme juridique

3.1. Bilan intermédiaire

Le CSDH est conçu comme un réseau universitaire et se base sur un contrat-cadre de prestations de services entre la Confédération et l'Université de Berne, qui est complété annuellement par un contrat de prestation. Pour l'instauration du CSDH, les universités de Berne, Fribourg, Neuchâtel et Zurich ont conclu avec le centre un accord de collaboration. Il a été conclu à chaque fois des accords séparés avec les institutions partenaires Humanrights.ch/MERS, l'Institut Kurt Bösch et le centre de formation aux droits humains de Lucerne. Le CSDH ne possède pas de personnalité juridique propre.

D'un côté, ce modèle a fait ses preuves: Il est largement représenté et a permis de devenir très rapidement opérationnel en se basant sur les ressources et les compétences existantes. La possibilité d'avoir du personnel universitaire, qui a été embauché dans un premier temps pour d'autres tâches, travaillant ponctuellement pour le CSDH, a augmenté la flexibilité. D'un autre côté, le concept « Achat de services » de la Confédération a compliqué, durant la phase de lancement, la réalisation d'un profil autonome. La culture académique, qui apporte l'intégration dans les universités, était et est un garant important pour une indépendance de contenu du travail du CSDH, mais peut être embarrassante lorsqu'il s'agit de la communication vers l'extérieur et de la sensibilisation du grand public.

3.2. Perspectives pour une institution indépendante des droits humains

La forme et la situation juridique d'une institution nationale des droits humains ne sont pas définies par les principes de Paris. De même qu'ils ne donnent pas d'orientation en ce qui concerne les modèles (institut, commission, instance de médiation)¹.

La discussion sur le modèle a été menée intensivement avant la fondation du CSDH. La Confédération jugea, après un examen approfondi, que le modèle institutionnel était la solution la plus appropriée. Le Directoire estime ainsi que cette question a été examinée en détail et se réfère à cette discussion et décision pour le choix du modèle institutionnel.

En matière de forme juridique, plusieurs possibilités seraient envisageables concernant une future institution des droits humains en Suisse (fondation, association, établissement de droit public ou collectivité). Le choix de la forme juridique est là pour garantir l'indépendance nécessaire, et est aussi important pour les questions de financement et de responsabilité. Selon le Directoire, il faut faire ici un examen minutieux et détaillé des avantages et des inconvénients des différentes options qui ne rentrent pas dans le cadre de la prise de position. Le Directoire reconnaît toutefois qu'une institution

¹ Dans la pratique, différents modèles se sont développés, ils présentent diverses caractéristiques mais existent aussi sous des formes mixtes. Ainsi il existe le (1) modèle institut: think-tank, avant tout actif dans le domaine du conseil politique; la (2) commission: mandat assez large avec une fonction; l' (3) instance de médiation: avant tout traitement des cas individuels.



indépendante des droits humains – même si elle collabore étroitement avec les universités – doit au final être juridiquement distincte des universités, car c'est seulement dans cette situation que l'autonomie pourra être garantie.

3.3. Mesures immédiates

Du fait que le choix de la forme juridique est à examiner et que l'élaboration des bases nécessaires prendra un certain temps, le Directoire considère que jusqu'à l'éventuelle création d'une base juridique, il est judicieux et opportun de rester lié aux universités. Ainsi, il conviendra, lors de la prochaine intégration de l'institut universitaire Kurt Bösch à l'Université de Genève qui se fera durant la phase de transition, d'effectuer un changement dans les relations contractuelles.

4. Responsabilité administrative/Financement

4.1. Bilan intermédiaire

L'indépendance du contenu du travail fourni est assurée par l'ancrage universitaire du CSDH. Celui-ci, dans sa forme actuelle, ne remplit cependant pas le critère d'indépendance institutionnelle pour une institution nationale des droits humains selon les principes de Paris, car il est conçu comme un centre de services et n'est actif que sur la base de mandats. Le financement du CSDH se fonde, à cette occasion, principalement sur les prestations de services destinées à la Confédération, et se présente sous forme d'un contrat-cadre d'un million de francs par année. Sachant qu'il ne s'agit pas, à défaut d'une base juridique, d'une subvention mais plutôt d'un financement de services. Ce faisant, cela constitue un lien étroit entre le CSDH et la Confédération. En outre, il est vrai que le programme de travail de la Confédération a accordé au fil du temps plus de liberté au CSDH. Malgré tout, le CSDH n'est pas autonome dans ses activités et dans l'utilisation de ses moyens financiers. Etant donné le caractère « prestations de services » du CSDH, celui-ci ne peut transmettre aucune prise de position sur des projets législatifs ou des sujets considérés comme politiquement difficiles, bien que cela soit une tâche essentielle de la part d'une institution indépendante des droits humains selon les principes de Paris (recommandations pour les lois en vigueur et les dispositions administratives ainsi que les nouvelles et futures dispositions légales et administratives).

Il est vrai que le CSDH obtint avec succès de nombreux mandats de tiers durant sa troisième année d'existence. Ceux-ci couvrent essentiellement les frais d'investissement du projet en question. Car avec le contrat de financement de base, le CSDH ne dispose d'aucune ressource financière libre. Dans l'ensemble, le financement de base est juste assez suffisant. Il a aussi été annoncé, après la demande d'offres, que la totalité du financement de base serait soumis à la TVA. En outre, il faut considérer que le financement de base actuel du CSDH ne couvre pas l'ensemble des coûts du CSDH. Les cantons respectivement les instituts supportent une partie non négligeable avec la prise en charge des coûts du professorat (qui de son côté réalise de nombreuses heures non payées pour le centre), de l'infrastructure ainsi que – dans les cas individuels – de contributions financières de quelques instituts pour des projets déterminés (« coup de pouce »). A plus long terme, un tel subventionnement croisé de la plupart des instituts n'est pas supportable, en particulier pour certains, qui doivent partiellement s'autofinancer avec des services et d'autres recettes.

4.2. Perspectives pour une institution indépendante des droits humains

Une institution nationale des droits humains doit, par sécurité, obtenir l'indépendance de ses ressources, ceci étant nécessaires pour remplir les conditions des mandats légaux et la garantie du fonctionnement selon les principes de Paris; de plus les activités supplémentaires doivent être financées après appréciation. Le financement par des tiers n'est pas exclu des principes de Paris, cependant le financement principal doit être effectué par l'Etat. Le critère d'indépendance exige que



les activités ne soient pas influencées par le financement. Les principes de Paris ne régulent cependant pas la forme que doit revêtir le financement et qui prendra les décisions.

Le Directoire juge la garantie de l'indépendance financière et des ressources suffisantes comme un aspect central pour une future institution des droits humains en Suisse. Cet aspect prend d'autant plus d'importance que les prestations propres des universités et le financement croisé s'arrêteront quand interviendra la séparation avec les universités. En comparaison avec le CSDH actuellement, ces circonstances feront qu'il faudra déterminer les ressources financières nécessaires à une future institution.

En plus du financement, se pose aussi la question de la responsabilité administrative financière de la future institution. Même si le fondement de base sera inscrit dans une loi fédérale et que le financement sera fixé dans un budget fédéral, il faudrait, du point de vue du Directoire, étendre l'élargissement de la responsabilité administrative des finances qui est actuellement détenue par le DFAE et le DFJP. Cela pourrait intéresser, en-dehors des départements de la Confédération, plus de cantons ou de villes. Bien que les fonds propres pour les mandats ou les formations continues augmenteraient, le financement principal resterait toutefois, selon les principes de Paris, l'apanage de l'Etat.

4.3. Mesures immédiates

Il est important pour le Directoire que soit envisagé, comme mesure immédiate, un développement plus éloigné du contrat de financement de base afin d'amener plus d'autonomie et plus d'autodétermination dans le travail de l'institut de transition. Cela pourrait être envisageable avec un financement de base indépendant pour les coûts d'exploitation courants (Secrétariat général, traductions, organes, etc.) et une contribution libre pour les autres activités. Si le système actuel du contrat de prestation perdure, le centre devrait avoir plus de marge de manœuvre quant à la détermination du contenu.

En outre, le futur financement devrait partiellement pouvoir permettre l'indemnisation des prestations du professorat. Toujours au regard du nouveau mandat d'un institut de transition, en plus du besoin d'embaucher du personnel (voir chap. 5), il serait nécessaire d'avoir plus de moyens financiers durant la phase de transition. Pour cela, il y a deux possibilités: (a) augmentation du financement de base tout en maintenant une expansion ponctuelle des domaines thématiques et des mandats; et (b) maintien du financement de base au niveau actuel, mais cependant en lien avec le mandat d'un ou deux domaines thématiques, ce qui ramènerait une future institution nationale des droits humains un pas en arrière au regard des mandats.

Afin d'atténuer les coûts mais aussi dans l'intérêt d'un meilleur ancrage d'une future institution, le Directoire approuverait l'expansion de l'autorité à au moins un Département fédéral et aux cantons intéressés.

5. Structure organisationnelle

5.1. Bilan intermédiaire

Le CSDH est, dans sa forme actuelle, un réseau universitaire, fondé sur des accords contractuels, partagé entre différents sites et dont le Secrétariat général est basé à Berne. Selon le Directoire, l'intégration du centre dans les instituts existants a eu le grand avantage que le CSDH a pu recourir, depuis le début, aux compétences et aux ressources personnelles. Ainsi le centre profite de l'utilisation de l'infrastructure des universités (informatique, administration financière, administration du personnel, etc.). Le Directoire juge positif la structure du réseau au regard de la possibilité d'interconnexion qu'offre l'organisation décentralisée ainsi que l'accessibilité, la visibilité et l'ancrage



régional de l'institution. En outre, le centre est représenté dans deux régions linguistiques de la Suisse.

Cependant la structure décentralisée résulte d'un grand effort de coordination, qui doit être considéré comme conséquent. Ainsi les différents règlements entre les universités concernant les emplois ou le domaine de la gestion financière donnent lieu à un grand investissement administratif et engageant en particulier le Secrétariat général mais aussi les ressources personnelles des domaines thématiques. La structure décentralisée a un effet partiellement négatif pour les projets communs, qui ne peuvent être réalisés que s'il y a un investissement de coordination et de temps. La promotion de collaborateurs/trices et le renforcement des compétences sont aussi compliqués. Dans le système actuel, la plupart des jeunes collaborateurs/trices du corps intermédiaire des universités travaillent à temps partiel au sein du CSDH alors que la direction est régulièrement surchargée. La structure actuelle conduit à une forte fragmentation des moyens dans les diverses institutions et à une haute fluctuation de personnel chez les collaborateurs/trices du corps intermédiaire. Inversement, en raison de l'attribution fixe de certain-e-s collaborateurs/trices à chaque institution, il n'est pas possible de gérer de manière flexible ou de compenser les variations de charge.

5.2. Perspectives pour une institution nationale des droits humains

Comme indiqué précédemment et selon les principes de Paris, une institution indépendante des droits humains suppose au final une forme juridique et une structure organisationnelle qui malgré la proximité universitaire, puisse se détacher institutionnellement des universités. C'est seulement de cette manière que le critère d'indépendance relatif à l'utilisation des ressources (finances et personnel) sera au final suffisamment pris en compte. Certes la forme peut être définie comme libre, malgré tout, les principes de Paris supposent une composition pluraliste et prévoient des critères concernant l'accessibilité et la nomination des postes clés au sein d'une institution indépendante des droits humains.

Malgré les avantages qu'offre l'actuelle structure de réseau, le Directoire estime judicieux qu'à l'avenir les compétences et l'administration soient plus centralisées. Une structure avec une composante fixe de collaborateurs/trices qualifié-e-s – contrairement au modèle actuel – apparaît indispensable pour une future institution des droits humains.

5.3. Mesures immédiates

Comme mesures immédiates, il est aspiré à une centralisation renforcée, un emploi des fonds et une garantie durable des compétences amenées par des collaborateurs/trices hautement qualifié-e-s. Il faudrait prendre en considération l'existence d'un noyau de collaborateurs/trices expérimenté-e-s qui seraient employé-e-s par les différents instituts et qui soutiendraient les compétences spécifiques aux domaines mais qui, concernant le travail concret du Secrétariat général, coordonneraient ce qui est organisation et contenu des projets. Cela demande au niveau du Secrétariat général plus de connaissances et d'expériences dans les domaines du Project management et de droits humains. Cela permettrait un partage des tâches plus flexible ainsi qu'un élargissement de compétences et cela contribuerait à décharger le Directoire. En outre, afin de profiter des bénéfices et du savoir qui résultent des liens avec les instituts partenaires, le CSDH devrait pouvoir, selon les besoins, recourir aux collaborateurs/trices des différentes institutions, qui seraient plus impliqué-e-s dans le travail de coordination du Secrétariat général (par ex, au-travers de projets de collaboration). De l'avis du Directoire, une telle restructuration suppose soit des moyens financiers supplémentaires soit une limitation des activités du CSDH.



6. Structure de responsabilité

6.1. Bilan intermédiaire

La structure de responsabilité du CSDH sera déterminée essentiellement au-travers de la structure organisationnelle du centre. Le contrôle de l'usage du financement de base est exercé par la Confédération (par le Comité de pilotage). Le CSDH rend des comptes au Comité de pilotage dans un rapport annuel de finances et d'activités. Au sein du CSDH, le Directoire assume selon le règlement interne la supervision globale et la coordination, décide du programme de travail et approuve le rapport annuel et le budget. Le Directeur et la direction (opérationnelle) sont responsables de la cohérence et de la qualité des activités, de l'acquisition de nouveaux projets, du « réseautage » (incl. les contacts médias), et de l'encadrement et du déroulement des démarches administratives et financières. Les directions des domaines thématiques sont, quant à elles, responsables, dans le cadre de leurs activités, de la conduite, de la qualité et de la coordination. Le Conseil consultatif du CSDH a au final le devoir de conseiller le Directoire et le Comité de pilotage concernant la direction stratégique à suivre et peut émettre des recommandations.

Pour le Directoire, cette structure de responsabilité s'avère essentielle pour la phase pilote. En particulier, le partage de responsabilité entre le Directoire, le Secrétariat général et la direction de chaque domaine thématique contribue à ce que le centre puisse être rapidement opérationnel. Comme expliqué auparavant, la structure du CSDH a mené un grand travail de coordination. Par ailleurs, avec l'augmentation des mandats et des activités, les structures de responsabilité, voient avant tout le besoin de décider rapidement comme un obstacle. Comme pour la gestion de la structure organisationnelle, il y a ici un besoin de renforcer la centralisation de la responsabilité.

6.2. Perspectives pour une institution nationale des droits humains

Les structures de responsabilité seront réglées au plus près des principes de Paris, mais une institution indépendante des droits humains résultera seulement indirectement des garanties d'indépendance et de composition pluraliste. Pour ce point, il faut se rapporter aux versions sous les chapitres 3.2, 4.2, 5.2.

6.3. Mesures immédiates

Selon le Directoire, la structure de responsabilité sera déterminée par la création d'une base juridique pour une institution indépendante des droits humains, et sera concluante seulement lors de la décision de l'autorité responsable et de la question du maintien de la structure organisationnelle. Dans les grandes lignes, les compétences existantes apparaissent judicieuses même pour la phase de transition. Comme mesures immédiates, il est cependant aspiré à une centralisation renforcée ainsi qu'à une plus grande autonomie, et le Directoire perçoit comme crucial de valoriser la direction. Avec la mise en place d'une direction opérationnelle, la capacité d'action pourra être augmentée et les tâches du Directeur réduites (comme le management de qualité, la représentation). Pour la coordination générale des mandats, il y a lieu - par le maintien de la structure du réseau durant la phase de transition - d'assurer l'assise du Directoire dans les institutions partenaires.

Le Conseil consultatif pourrait acquérir un devoir supplémentaire et central durant la phase de transition, à savoir la surveillance des travaux législatifs.



Annexe 1: Mandats du CSDH selon le contrat-cadre avec la Confédération: Liste des produits et activités 2011 - 2013

Selon le contrat-cadre du 14 mars 2011 entre la Confédération et l'Université de Berne, le CSDH doit remplir les fonctions suivantes:

- Offrir une expertise à caractère pratique dans le domaine des droits humains;
- Procéder à des recherches et à des évaluations sur la portée pratique et l'application concrète des normes relatives aux droits humains;
- Analyser et documenter la situation des droits humains en Suisse, notamment ne proposant aux autorités une assistance technique, méthodologique et de substance, dans la collecte d'informations ainsi que dans l'élaboration de rapports destinés aux Organisations internationales;
- Encourager l'échange systématique de savoir-faire et offrir une plateforme de dialogue;
- Préparer des outils de sensibilisation aux droits humains et obligations en matière de droit humains et contribuer, à la demande, au renforcement de la formation aux droits humains.

Le tableau suivant répertorie les produits et les activités importants que le CSDH a menés - sur la base de contrats de prestations annuelles avec la Confédération, de mandats de tiers, ou encore de sa propre initiative, dans le cadre limité des fonds propres - et leur attribue les fonctions susmentionnées. La liste couvre la période des trois premières années d'activités du CSDH (printemps 2011 – fin 2013) et répertorie les travaux finis jusqu'au 30 avril 2014.

Le premier point (expertises pratiques dans le domaine des droits humains) est à comprendre comme tâche pluridisciplinaire sans signification propre étant donné que le CSDH travaille comme un centre de compétence orienté vers la pratique. Dans le tableau suivant, il est spécifié en dernier point et concernant certains mandats, que le CSDH met à disposition son expertise afin de résoudre des cas pratiques.

Si l'activité dépend de plusieurs domaines, elle est classée là où elle représente un thème central pour le domaine.

1. Enquêtes et évaluations de la signification pratique et l'application concrète des normes de droits humains

| <i>Activité²</i> | <i>Année³</i> | <i>Base⁴</i> |
|--|--------------------------|-------------------------|
| (1) „Genf oder Strassburg?“ – Die Rechtsprechung des UNO-Menschenrechtsausschusses und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Vergleich (étude) | 2011 | LV |
| (2) Gutachten zu den menschenrechtlichen Schranken bei der Zwangsauslieferung ausländischer Staatsangehöriger (CNPT) | 2011 | DA |
| (3) Gutachten zu menschenrechtssensiblen Bereichen im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China (Coalition ONG) | 2011 | DA |
| (4) Die Regelung des Unterhalts nach Trennung oder Scheidung im Mangelfall – Hinweise aus menschenrechtlicher Sicht (étude) | 2012/13 | LV |
| (5) Étude sur l'accès à la justice en cas de discrimination (concept de | 2012 | LV |

² Les activités sont traduites seulement dans le cas où elles ont eu lieu en français.

³ Année de l'attribution du mandat

⁴ LV = Leistungsvereinbarung = Contrat de prestation / DA = Drittauftrag = Mandat de tiers / EI = Eigeninitiative = propre initiative



| | | |
|--|------|----|
| recherche) | | |
| (6) Vorstudie „Menschenrechte im Sozialwesen“ (en collaboration avec la HEP de Lucerne) | 2012 | EI |
| (7) Studie zur Meldepflicht bei Opfer sexueller Gewalt (Fondation Linda) | 2012 | DA |
| (8) Gutachten „Vereinbarkeit von Nothilfe für Asylsuchende im Völker- und Verfassungsrecht?“ (CFM) | 2012 | DA |
| (9) Corporate Social Responsibility. Rahmenbedingungen für die Förderung und Integration von menschenrechtlichen Inhalten in ein modernes CSR-Verständnis (étude) | 2013 | LV |
| (10) Grundlagen zur Erarbeitung und Bekanntmachung von Empfehlungen und Best Practices zu Prävention, Versorgung, Schutz und Intervention im Bereich der weiblichen Genitalbeschneidung in der Schweiz (étude) | 2013 | LV |
| (11) Die Knabenbeschneidung aus juristischer Sicht (document-cadre) | 2013 | EI |
| (12) Schweizer Recht bricht Völkerrecht? Szenarien eines Konfliktes mit dem Europarat im Falle eines beanspruchten Vorranges des Landesrechts vor der EMRK (Association „Menschenrechte schützen“) | 2014 | DA |

2. Documentation et analyse de la situation des droits humains en Suisse (en regard de la procédure internationale de rapports)

| Activité | Année | Base |
|---|-------------------------|-------------|
| (1) Etudes de base „Mise en œuvre des droits humains en Suisse“ <ul style="list-style-type: none"> • Un état des lieux dans les domaines de la privation de liberté, de la police et de la justice • Un état des lieux dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse • Un état des lieux dans le domaine de la migration • Un état des lieux dans le domaine des questions institutionnelles • Un état des lieux dans le domaine droits de l'homme et économie • Un état des lieux dans le domaine de la politique genre | 2011 jusqu'à 2013 | EI/LV |
| (2) Mise en œuvre des recommandations internationales en matière de droits humains au sein d'un Etat fédéral. Perspectives concernant le suivi des « Observations finales » formulées par les organes de traités de l'ONU en Suisse (étude) | 2011 | LV |
| (3) Etude sur le suivi des recommandations adressées à la Suisse dans le cadre de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme de l'ONU | 2011 | LV |
| (4) Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben in den Bereichen Freiheitsentzug, Polizei und Justiz in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschenrechtlicher Überwachungsorgane (étude) | 2011 | LV |
| (5) Die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben im Bereich Migration in der Schweiz. Eine Analyse der Empfehlungen menschenrechtlicher Überwachungsorgane (étude) | 2011 | LV |
| (6) Die Anerkennung justiziabler Rechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch das Bundes- und das kantonale Recht (étude) | 2012/13 | LV |
| (7) Étude de faisabilité au sujet d'une recherche portant sur l'ampleur et les caractéristiques de la « zone sombre » (Dunkelfeld) de la traite d'êtres humains en Suisse | 2012/13 | LV |
| (8) Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz 2007-2013. Grundlagen, Aktivitäten, Herausforderungen und Fortschritte (étude) | 2012 | LV |
| (9) Die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen und Empfehlungen in der Schweiz. Handlungsvorschläge zur Verbesserung der Abläufe bei der Erstellung von Staatenberichten und beim Follow-up zu den Empfehlungen internationaler Überwachungsorgane (étude) | 2012/13 | LV |
| (10) Institutionelle Verankerung von LGBTI-Themen in der Schweiz. | 2012/13 | LV |



| | | |
|--|---------|----|
| Umsetzung der Empfehlung CM/Rec(2010)5 des Ministerkomitees des Europarats (étude) | | |
| (11) Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz (étude) | 2012/13 | LV |
| (12) Bedarfsabklärung über die Machbarkeit und Zweckmässigkeit einer Systematisierung der die Schweiz betreffenden Informationen von Ausschüssen der UNO und des Europarats mittels einer einfach zu bedienenden Datenbank | 2013 | LV |
| (13) Etat des lieux des institutions et mécanismes exerçant une fonction de surveillance en matière de droits de l'enfant en Suisse (étude) | 2013 | LV |
| (14) Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz (expertise) | 2013 | LV |
| (15) Vivre ma commune! Étude sur la situation des enfants et de leurs droits au niveau local en Suisse romande (Loterie romande) | 2013 | EI |

3. Echange de savoir et plateforme de dialogue

| <i>Activité</i> | <i>Année</i> | <i>Base</i> |
|--|--------------|-------------|
| (1) Formation continue sur le thème de la persécution liée au genre (Tribunal administratif fédéral) | 2011 | DA |
| (2) Colloque sur l'égalité homme-femme dans le contexte de la migration (Formation continue) | 2011 | EI |
| (3) Participation au dialogue multipartite pour l'avancement de la mise en œuvre des « UN Guiding Principles on Business and Human Rights » par les acteurs suisses | 2012 | LV |
| (4) « Droits de l'enfant et secteur privé: amener les États et les entreprises à remplir leur obligations » (colloque et publication) | 2012 | LV |
| (5) Colloque „Personnes trans en Suisse. Questions de droits (humains) en matière d'identité de genre: Autodétermination ou tutelle“ (Association TGNS) | 2012 | DA/EI |
| (6) Table ronde « Décisions judiciaires nationales et internationales face à la question de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels » (AdH Genève) | 2012 | DA |
| (7) Formation sur le processus des vols de renvoi (CNPT) | 2012 | DA |
| (8) Evènement « Immigration and the West » (Ambassade canadienne) | 2013 | DA |
| (9) Table ronde au sujet de la "Ratification du troisième Protocole facultatif à la CDE par la Suisse : Quels enjeux pour la Confédération, les cantons et les communes" (DV-DFAE) | 2013 | DA |

4. Sensibilisation aux droits humains et à la formation aux droits humains

| <i>Activité</i> | <i>Année</i> | <i>Base</i> |
|---|--------------|-------------|
| (1) Newsletter (4 fois par an) avec un total de 250 contributions (état fin 2013) | Dès 2011 | LV |
| (2) Publication du livre „Wenn die anderen verschwinden sind wir nichts“ (Ambassade d'Argentine) | 2012 | EI |
| (3) Étude sur l'éducation scolaire en matière des droits de l'homme en Suisse, en particulier sur le plan d'études romand | 2012 | LV |
| (4) Persécutions liées au genre. La pratique suisse au regard des évolutions européennes et globales (ouvrage publié) | 2012 | EI |
| (5) Colloque international sur le thème „Harcèlement entre pairs à l'école“ | 2012 | LV/EI |
| (6) Journée de débat « Application des droits de l'enfant en Suisse à la lumière du rapport officiel et du rapport alternatif » | 2012 | LV/EI |
| (7) Journée de formation aux droits humains sur le thème „Matériaux didactiques sur la formation aux droits humains“ | 2012 | EI |
| (8) „Droits humains en Suisse – que reste-il à faire? » (série d'événements dans neuf villes suisses) | 2012 | EI |
| (9) Collaboration au lancement de l'outil CEDAW (CFQF) | 2012 | DA |



| | | |
|---|---------|-------|
| (10) Colloque international « Le droit de l'enfant et de l'adolescent à son orientation sexuelle et à son identité de genre » | 2013 | LV/EI |
| (11) Séminaire international sur « Le tourisme sexuel impliquant des enfants: prévention, protection, interdiction et soins aux victimes"» | 2013 | LV/EI |
| (12) Evènement „Repères“ en Suisse – Formation aux droits humains pour les animateurs et animatrices de jeunesse, les éducateurs et éducatrices et le personnel enseignant | 2013 | LV/EI |
| (13) Colloque „la Convention européenne des droits de l'homme et les cantons | 2013 | EI |
| (14) Formation continue 2013 „Défense internationale des droits humains“ pour les collaboratrices et collaborateurs du DFAE | 2013 | DA |
| (15) Analyse der Rahmenlehrpläne Sekundarstufe II (Amnesty International) | 2013 | DA |
| (16) Evènement de sensibilisation „La sécurité au prix des droits humains? Débat public sur la responsabilité des entreprises militaires et de sécurité privées dans le domaine des droits humains“ | 2013 | LV/EI |
| (17) Soirée débat « La Sécurité au Prix des Droits Humains? Renvoi des criminels étrangers: Quelle considération pour la famille et l'intérêt supérieur de l'enfant? » | 2013 | LV/EI |
| (18) Geschlechtergleichstellung im Migrationskontext: Bevormundung oder Emanzipation? (ouvrage publié) | 2013/14 | EI |

5. Expertise orientée vers l'application

| Activité | Année | Base |
|--|--------------|-------------|
| (1) „Gutachten zu völkerrechtlichen Aspekten zur Herkunftsdeklaration von Produkten aus der Westsahara“ (Migros) | 2012 | DA |
| (2) Beratung bei der Erarbeitung und Durchführung eines Pilotprojekts für ein unternehmensinternes Human Rights Statement (Kuoni) | 2012 | DA |
| (3) Erarbeitung eines Guiding Document zur Umsetzung der UN Guiding Principles im Bankenbereich (Groupe de Thoune) | 2012/13 | DA |
| (4) Gutachten zum Spannungsfeld zwischen Sicherheit und medizinischer Betreuung in der geschlossenen Abteilung der Universitätsklinik und Poliklinik für Psychiatrie Bern (Clinique Waldau, Berne) | 2012 | DA |
| (5) Mitarbeit im Lesebeirat für ein Lehrbuch zum Thema „Menschenrechte und Berufsethik“ (Institut suisse de police) | 2012 | DA |
| (6) Gutachten zu Namensänderungen von Transgender-Menschen (Université de Zurich) | 2012 | DA |
| (7) App „Women's Human Rights“ – Entwicklung und Aktualisierung | Dès 2012 | DA (LV) |
| (8) Betreuung der Datenbank „Entscheiden nach Gleichstellungsgesetz“ (Bureaux cantonaux de l'égalité) | Dès 2012 | DA |
| (9) Update „Freiheitsentzug“: Sammlung der relevanten nationalen und internationalen Rechtsprechung und von politischen Vorstössen (CNPT) | Dès 2013 | DA |



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

Annexe 2: Tendence du volume de commandes des mandats de tiers 2011–2014 (en CHF)

