

CSDH RAPPORT ANNUEL 2019

Chères lectrices, chers lecteurs,

Le 13 décembre 2019, le Conseil fédéral adoptait son message tant attendu concernant la création d'une Institution nationale des droits humains (INDH) en Suisse. Le projet qu'il a soumis aux Chambres fédérales est conçu de sorte à satisfaire aux Principes de Paris, à condition que la création de l'INDH continue à suivre les normes internationales en la matière et que le Parlement résolve la question du financement, actuellement insuffisant.

Une Institution dotée de sa propre personnalité juridique

Pour être efficace et conforme aux Principes de Paris, une INDH doit être dotée d'une indépendance institutionnelle ainsi que d'une personnalité juridique. Il est donc d'autant plus bienvenu que ce point soit désormais explicitement ancré dans le projet de loi.

Le Conseil fédéral propose de créer une association indépendante, sous la forme d'une corporation de droit public. Il concrétise ainsi cet aspect et va au-delà du projet qu'il avait mis en consultation en 2017, qui ne précisait aucune forme juridique. En 2018, la Confédération avait envisagé la forme d'une commission, dotée d'un mandat de conseil, ce qui n'aurait toutefois pas satisfait aux Principes de Paris.

L'INDH selon la décision du Conseil Fédéral du 13 décembre 2019

L'Institution nationale des droits humains (INDH), selon la décision du Conseil fédéral du 13 décembre 2019, se base sur les dispositions suivantes :

- base juridique dans la Loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme ;
- indépendance institutionnelle grâce à une propre personnalité juridique sous la forme d'une association de droit public ; les membres peuvent être des personnes physiques et morales dont les activités se rattachent aux droits humains ;
- indépendance dans l'accomplissement de ses tâches, mais pas dans celles relevant de l'administration ;
- détermination autonome de l'utilisation de ses ressources ;
- mandat comprenant l'information et la documentation, la recherche, le conseil, la promotion du dialogue et de la coopération, l'éducation et la sensibilisation aux droits humains, les échanges internationaux ;
- un financement annuel d'un million de francs du DFAE.

Indépendance à l'égard des universités

Pour accomplir sa mission conformément aux Principes de Paris, la future INDH doit aussi être indépendante des universités, ce que montrent notamment les expériences faites dans le cadre du projet pilote du CSDH. Or, le message du Conseil fédéral prévoit que cette Institution aura son siège dans une ou plusieurs universités. Toutefois, à l'inverse du CSDH, elle aura sa propre personnalité juridique et ses travaux ne seront plus confiés à des personnes employées par les universités. Dès lors, son indépendance devrait être garantie, en dépit de son emplacement.

Ajoutons néanmoins qu'une dispersion des activités de la future Institution sur plusieurs sites occasionnerait un effort de coordination accru. Pour cette raison, le CSDH a déjà recommandé par le passé d'opter pour une organisation plus centralisée.

Une loi succincte qui laisse des questions en suspens

Le projet de loi, sommaire, ne règle pas tous les aspects.

- On sait toutefois que la future INDH, qui prendra la forme d'une association, aura comme organes une assemblée générale, un comité et un organe de révision. Nous nous félicitons en particulier que le volet opérationnel de son activité soit confié à un secrétariat général. Si les exemples de l'Allemagne et du Liechtenstein montrent que la forme juridique de l'association est susceptible de garantir le pluralisme de la composition de l'INDH, reste à préciser les conditions à remplir pour obtenir la qualité de membre et les mécanismes mis en place pour éviter que la composition de l'INDH ne remette en question son indépendance. Le message reste par ailleurs très vague sur les modalités de création de l'association.
- À cet égard, il est très regrettable que le message n'indique pas si le Conseil fédéral compte édicter une ordonnance d'exécution, ni quels aspects y seraient abordés et lesquels seraient régis par les statuts de l'Institution.
- Dernière ombre au tableau : le fait que le Conseil fédéral est revenu sur son intention de promulguer une loi ad hoc. Faire figurer la création d'une INDH dans une loi sur les mesures de politique extérieure satisfait certes au critère d'une base légale au sens formel, comme l'exigent les Principes de Paris, mais échappe à toute logique.

Un modèle prometteur à condition d'être doté de moyens suffisants

Une dernière question, décisive, concerne le budget: pour qu'une INDH satisfasse aux Principes de Paris, elle doit disposer de moyens financiers qui garantissent son indépendance et son bon fonctionnement. Or, le budget d'un million de francs et la prise en charge des coûts de l'infrastructure de l'INDH par les cantons, proposés dans le message, sont à cet égard insuffisants.

La question du budget sera la pierre de touche pour juger du sérieux de l'intention de créer une INDH indépendante, capable d'accomplir sa mission.

Pour le CSDH déjà, le financement de base annuel ne couvre pas le total des charges effectives. Or, l'INDH aura un éventail de tâches plus large que celui du CSDH et devra en outre remplir des exigences accrues en matière d'accessibilité, de visibilité et d'information (communication dans toutes les langues nationales, mise à jour des informations, relations publiques, etc.). La question du budget sera la pierre de touche pour juger du sérieux de l'intention de créer une INDH indépendante, capable d'accomplir sa mission.

De la fermeture à la prolongation

Le message présenté par le Conseil fédéral a aussi amené le CSDH à changer de cap: à l'entame de l'exercice 2019, la perspective était en effet de mettre définitivement un terme au projet pilote en 2020, la Confédération ayant exclu toute prolongation du CSDH, car la forme juridique qu'elle préférait à ce moment-là – la commission – ne devait pas se nourrir des expériences du projet pilote. Dès lors, au printemps 2019, nous avons annoncé aux membres du personnel la fermeture définitive du CSDH à la fin 2020.

Le CSDH souhaite se servir de la prolongation pour assurer la transition vers l'INDH et le transfert des connaissances vers celle-ci.

Or, le Conseil fédéral propose maintenant de prolonger de deux ans le mandat du CSDH, c'est-à-dire jusqu'à fin 2022. Après avoir examiné cette option, les Universités associées au CSDH ont accepté le principe de cette prolongation, qui sera la dernière. Eu égard au potentiel du projet d'INDH, et en dépit des réserves qu'il formule concernant le financement, le CSDH souhaite se servir de cette prolongation pour assurer la transition vers l'INDH et le transfert des connaissances vers celle-ci.

Un attentisme forcé

De la sorte, 2019 a été un exercice placé sous le signe de l'incertitude et de l'attentisme. Le CSDH ne pouvait ni entreprendre la clôture du projet, ni planifier à long terme, ni prendre de décisions stratégiques. En dépit de ces contraintes, nous sommes parvenus à mener à bon port certains travaux, comme l'analyse de la situation des réfugiées dans les cantons ou l'étude sur l'application de l'article 12 CDE – raison pour laquelle notre rapport annuel consacre un article à nos travaux en lien avec la participation des enfants et des jeunes.

Nous vous souhaitons bonne lecture !

Jörg Künzli (directeur) et Evelyne Sturm (directrice administrative)



Jörg Künzli, directeur, et Evelyne Sturm, directrice administrative du CSDH (photo : CSDH)