

Département fédéral de justice et police  
Office fédérale de la justice  
Unité de Protection internationale des droits de l'homme  
Mme Cornelia Ehrich  
Bundesrain 20  
3003 Berne

*Envoi électronique*  
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Berne, le 5 octobre 2017

Prof. Dr. Michael O. Hengartner  
Président  
T +41 31 335 07 40  
michael.hengartner@  
swissuniversities.ch

**swissuniversities**  
Effingerstrasse 15, Case Postale  
3001 Berne  
www.swissuniversities.ch

## **Position de swissuniversities relative à l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme**

Mesdames, Messieurs,

Nous tenons tout d'abord à vous remercier de l'opportunité qui nous est offerte de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme.

swissuniversities accueille favorablement la création de l'institution nationale des droits de l'homme (INDH), plus particulièrement la volonté de créer une institution indépendante et durable respectant les demandes et recommandations des différents acteurs des droits de l'homme en Suisse et à l'échelle internationale.

Comme le souligne le rapport explicatif du Conseil fédéral, la création en Suisse d'une institution des droits de l'homme, conformément aux standards des Principes de Paris du 20 décembre 1993, est envisagée depuis plusieurs années. Il s'agit d'un point central, à propos duquel notre pays essuie régulièrement des remarques et des recommandations de la part des organes des Nations Unies. Force est de constater que ces remarques sont fondées et le rapport explicatif du Conseil fédéral ne remet pas en cause leur pertinence (p. 10). ***La création d'une institution nationale suisse consacrée à la protection et à la promotion des droits de l'homme s'avère ainsi incontestablement opportune.***

Le rapport explicatif mentionne très justement la nécessité de disposer en Suisse d'une institution apte à poser une vue globale sur les questions relatives aux droits de l'homme (p. 8) et à même d'apporter son expertise aux autorités présentes aux différents échelons de l'Etat fédéral. Les difficultés inhérentes à la structure fédérative du pays sont en effet souvent mises en exergue par les organes onusiens de supervision de ces droits. Une autre fonction importante impartie à une institution nationale des droits de l'homme consiste à favoriser le dialogue et la collaboration entre les différentes parties prenantes, à savoir la société civile ainsi que le secteur privé, d'une part, et les institutions étatiques, d'autre part. Nous ne pouvons qu'acquiescer au projet du Conseil fédéral en ce sens.

swissuniversities perçoit toutefois certaines limites au projet présenté. En effet si nous estimons que l'ancrage dans les hautes écoles promet un fonctionnement efficient et garantit l'indépendance de la nouvelle institution, toutes les tâches définies à l'art. 3 ne devraient pas nécessairement être assumées par les hautes écoles elles-mêmes. En effet, autant l'INDH bénéficiera de l'excellence incontestable des hautes écoles et centres de recherche qui l'animent, autant il est difficile de déclarer que cette structure réponde totalement aux exigences des Principes de Paris et que les milieux académiques sont suffisamment représentatifs '*des différentes forces sociales participant à la mise en œuvre et à la promotion des droits de l'homme représentées dans l'organisation de l'INDH*' (art. 5).

Les compétences des hautes écoles, assurément bien nombreuses, sont ancrées dans une approche scientifique fondée sur des méthodologies qui se veulent objectives, neutres et sans biais. Or, la promotion et la protection des droits humains devraient aussi comporter des approches qui sont fondées sur des convictions. Les tâches telles que par exemple la sensibilisation de la population (art. 3) ou la capacité de l'INDH à être suffisamment présente dans les débats publics et dans les médias, le plus souvent dans une temporalité qui ne peut pas attendre une réflexion et des recherches qui répondent à tous les critères d'une approche méthodologique rigoureuse, ne font pas partie des compétences principales des hautes écoles. Il pourrait dès lors être intéressant de réfléchir à l'**intégration d'autres acteurs, d'ONG par exemple**, en ouvrant la mise au concours à cette alternative, tout en gardant l'ancrage prévu dans les hautes écoles.

Dans le but de promouvoir les droits de l'homme en Suisse, l'avant-projet prévoit une liste de tâches (art. 3). De notre point de vue, cette liste devrait être élargie aux éléments suivants :

- L'art. 1 al. 3 et 4 de l'avant-projet ainsi que le texte explicatif se réfèrent aux Principes de Paris qui eux traitent des institutions ayant des compétences touchant à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Il sied ainsi de compléter le projet de loi en **insérant également la protection des droits de l'homme** en tant que compétence de l'INDH en Suisse.
- Il nous semble essentiel que le mandat de l'INDH porte sur l'ensemble du champ des droits humains, c'est-à-dire qu'il englobe aussi les droits de l'enfant, et que cela soit ancré explicitement dans le texte de la loi. La **nécessité d'inclure les droits de l'enfant** dans cette future institution est indéniable, comme déjà démontré par le domaine Politique de l'enfance et de la jeunesse de l'actuel Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH). Nous proposons d'inscrire explicitement ce mandat élargi dans l'article 3 selon la formulation suivante:  
*'Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant.'* Art. 3 al. 1 [nouveau].
- Comme le mentionne le point 1.1.1 du rapport explicatif, l'INDH œuvre dans les domaines de la recherche, du monitoring, du conseil politique, de l'éducation aux droits humains et de la sensibilisation. Nous saluons le fait que l'éducation aux droits humains fasse explicitement partie des futures tâches selon l'article 3, al. 1, let. e. et que cela favorise, de ce fait, l'éducation aux droits humains à l'école et dans le cadre de la formation des enseignantes et enseignants de manière durable. Nous estimons cependant que **la mention du conseil politique (Beratung) et de surveillance (monitoring) manque dans l'avant-projet de loi**. Par exemple, en ce qui concerne les droits de l'enfant, c'est uniquement sur la base d'un monitoring systématique que peuvent être réalisées des analyses de besoins et que des mesures de mise en pratique

ciblées des droits de l'enfant peuvent être formulées. Conformément aux art. 4 et 44 de la Convention des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant exige, de la part des Etats signataires, de surveiller la mise en œuvre de la convention. En Allemagne, par exemple, l'INDH est dotée d'un organe spécifique de monitoring pour les droits de l'enfant.

En ce qui concerne le budget, le Conseil fédéral propose l'octroi d'une enveloppe annuelle d'un million de francs pour assurer le financement des activités liées à l'INDH, sachant que les infrastructures de la future institution resteraient à la charge des hautes écoles destinées à l'abriter (p.12 du rapport explicatif). **Pour swissuniversities, il ne paraît pas acquis que le montant du budget ainsi prévu s'avère suffisant pour assurer un fonctionnement effectif de la future institution.** En effet, comme l'aperçu comparatif des solutions adoptées dans d'autres pays le révèle (p. 14 ss), le budget paraît modeste, même si l'on tient compte de la contribution en nature fournie par les hautes écoles (p. 19). D'ailleurs, ce montant est déjà largement insuffisant pour le travail réalisé par l'actuelle CSDH et dont les tâches sont réduites par rapport à ce que devrait entreprendre la future INDH. Il faudrait également tenir compte des coûts salariaux élevés en Suisse et des complexités de la Suisse sur les plans linguistique et politique, et rapporter le budget à la multiplicité et à la diversité des fonctions assumées par l'institution nationale au sens du rapport du Conseil fédéral. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU s'est par ailleurs montré préoccupé dans ses observations finales à l'égard de la Suisse, le 24 juillet 2017, par rapport au fait que *'le budget de l'institution sera maintenu au même niveau de financement que l'actuel Centre suisse de compétence pour les droits humains'* et il a recommandé – comme l'ont fait plusieurs autres organes onusiens auparavant – que l'institution soit dotée *'de ressources humaines et financières suffisantes, en conformité avec les Principes de Paris'*.

Précisons que les tâches et les missions imparties à la future institution sont en effet ambitieuses, ainsi qu'en témoigne l'article 3 de l'avant-projet de loi. Le rapport explicatif indique à cet égard que l'institution nationale *'sera en mesure de traiter de tout sujet de droits de l'homme pertinent par rapport à la situation en Suisse, sans délimitation thématique préalable'* (p. 8). Rentrent dans le mandat de protection et de promotion des droits de l'homme des activités aussi variées et différenciées que la recherche, le monitoring, les conseils politiques, l'éducation aux droits de l'homme et la sensibilisation, dans un environnement de surcroît extrêmement diversifié dû à la structure fédérale que connaît la Suisse. Des rapports et des avis devront par exemple être rédigés à l'attention des autorités, à tous les niveaux de l'Etat fédéral (p. 20). Le rapport explicatif relève par ailleurs que, pour imprégner de larges pans de l'action de l'Etat, les droits de l'homme jouent un rôle croissant dans d'autres domaines de la société, en particulier dans l'économie privée, raison pour laquelle une institution nationale *'peut examiner et analyser la portée des normes régissant les droits de l'homme et leur application'* (p. 6). La future INDH pourra certes accroître ses moyens financiers en se développant comme prestataire de services (p.9). Toutefois, une trop grande dépendance à l'égard de mandats rémunérés pourrait considérablement limiter sa capacité à se saisir des thèmes de sa propre initiative. Or, cette capacité à pouvoir définir en toute indépendance les questions considérées comme pertinentes constitue une amélioration significative par rapport à l'actuel CSDH. **La question du budget mérite par conséquent d'être revisitée et examinée en profondeur, dans la perspective d'assurer une adéquation entre les prestations sollicitées de la future institution, les moyens mis à sa disposition et de garantir de façon effective son indépendance et son autonomie.**

Nous constatons également que les différentes exigences légales ne permettent pas à toutes les hautes écoles de postuler pour un mandat public ne couvrant pas l'intégralité des frais de personnel inhérents aux tâches et responsabilités définies. Il est dès lors important que le subventionnement de la Confédération couvre l'entier des dépenses attribuables au personnel attaché à l'INDH. Cette problématique du '**financement croisé**' ('Querfinanzierung') devra donc tout particulièrement être observée ; non seulement dans le cadre de la mise au concours, mais également lors de la conclusion du contrat.

L'avant-projet de loi prévoit de verser l'aide financière sur la base d'un contrat à durée indéterminée (art. 6). Afin de faciliter l'intégration d'éventuels nouveaux développements et nouvelles parties prenantes, le principe **d'évaluation régulière** devait être présent. Il est toutefois important de préciser que cette évaluation de doit en rien affecter l'indépendance de l'INDH.

Nous souhaitons également souligner que dans la mesure où la sélection de la future INDH est prévue par le biais d'une mise au concours, il est essentiel pour les hautes écoles que le **délai de dépôt des offres soit suffisamment long** pour qu'elles puissent examiner la possibilité d'une candidature et d'éventuelles collaborations avant de préparer leur offre en conséquence.

En vous remerciant d'avance de l'intérêt que vous porterez à nos propositions, nous vous prions de recevoir, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.



Prof. Dr. Michael O. Hengartner  
Président