

**Possibilités de création d'une institution nationale des droits de l'homme :
résumé des résultats de l'étude de base (traduction du 14/10/ 2003)**

Erika Schläppi

Sommaire

<i>Introduction : contexte politique et but de l'étude</i>	1
<i>1. Les institutions nationales des droits de l'homme : une tendance au niveau international</i>	2
<i>2. Des difficultés de mise en œuvre des droits de l'homme en Suisse ? Une réponse provisoire</i>	3
<i>3. La nécessité d'agir au niveau de la Confédération et les fonctions potentielles d'une institution externe à l'administration</i>	9
3.1 Domaines nécessitant une action de la part de la Confédération	9
3.2 Fonctions pertinentes d'une institution extérieure à l'administration.....	9
3.3 Tâches externes à l'administration.....	10
<i>4. Différentes options institutionnelles</i>	11
<i>5. Conditions-cadre et critères de choix</i>	12
5.1 Contexte général et conditions-cadres permettant l'accomplissement des tâches décrites par un organe extérieur à l'administration.....	12
5.2 Critères d'appréciation et de conception des modèles	14

Introduction : contexte politique et but de l'étude

A plusieurs reprises déjà, la création d'une institution nationale des droits de l'homme a fait l'objet d'un débat public en Suisse. En juillet 2001, une centaine d'organisations non-gouvernementales, syndicats, institutions religieuses et personnalités ont demandé la mise en place d'une telle institution. Ils estimaient qu'une institution nationale, en tant que garante des droits de l'homme dans leur ensemble, permettrait d'améliorer la collaboration entre la société civile, la science, la politique et l'administration dans ce domaine, d'appliquer les engagements internationaux en Suisse et de contribuer à sensibiliser la population. Le 10 décembre 2001, la conseillère nationale Vreni Müller-Hemmi et le conseiller aux Etats Eugen David ont déposé simultanément aux deux Chambres une initiative parlementaire demandant la création d'une Commission fédérale des droits de l'homme. Plus d'une centaine de cosignataires du Conseil national et deux du Conseil des Etats ont soutenu ces initiatives.

La Commission de politique extérieure du Conseil des Etats a certes demandé au plénum de ne pas donner suite à l'initiative. Elle a néanmoins déposé un postulat par lequel elle

chargeait le Conseil fédéral d'établir un rapport en vue de clarifier la question. A la suite de cela, le conseiller aux Etats David a retiré son initiative et le plénum du Conseil des Etats s'est rallié au postulat. Sur demande de la Commission de politique extérieure, le Conseil national a décidé par contre le 19 juin 2003 de donner suite à l'initiative parlementaire Müller-Hemmi par 101 voix contre 74.

Comme le requérait le postulat du Conseil des Etats, l'élaboration du rapport fut confiée au DFAE. La Division politique IV décida de demander à un expert externe une étude devant permettre à l'administration et au Conseil fédéral de décider si la création d'une nouvelle commission fédérale des droits de l'homme était judicieuse, et sous quelle forme, et quelles étaient les autres possibilités envisageables au niveau administratif interne ainsi qu'au niveau externe. Cette étude devait présenter différentes options et mettre en évidence leurs avantages et leurs inconvénients, fournissant ainsi une base de discussion.

Conçue fondamentalement comme un premier travail de synthèse, l'étude en question a été complétée par des interviews en majeure partie orales et par des discussions avec des d'importants experts et interlocuteurs. Ces entretiens avec quelque 50 spécialistes et personnalités issues de l'administration, du parlement, de la société civile et des sciences ont permis de rassembler un grand nombre d'informations intéressantes et de dégager une large palette d'opinions. Les avis et informations ont été intégrés dans la structure de l'étude et dans la description des options, mais ne sont pas nommément cités.

Cette étude présente également les bases conceptuelles, les débats au niveau international ainsi que les directives internationales relatives aux droits de l'homme et aux institutions de défense des droits de l'homme et se penche plus en détail sur les institutions suisses existantes ainsi que sur leur portée au niveau des droits de l'homme. Pour sa part, le présent résumé se concentre sur les conclusions tirées des lacunes en matière d'application, sur les améliorations nécessaires et les différentes options possibles à ce propos.

1. Les institutions nationales des droits de l'homme : une tendance au niveau international

Bien que ne répondant à aucune obligation légale internationale, la création d'institutions nationales des droits de l'homme a néanmoins été souhaitée par la communauté internationale et par divers organes des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE à diverses reprises ces dernières années. En particulier, les débats au niveau international soulignent actuellement la fonction spécifique des droits de l'homme qui est de marquer la relation entre l'individu et l'Etat, entre les structures étatiques et sociales. Il convient donc de ne pas laisser aux seules autorités étatiques la mise en œuvre des obligations en matière des droits de l'homme (et de ce fait le pouvoir de définition de ce que sont les droits de l'homme) ; il faut y associer aussi activement les structures et les groupes de la société civile confrontés à des risques particuliers en matière de droits de l'homme. Une institution nationale des droits de l'homme indépendante doit donc dans cet esprit servir de **pont entre les autorités étatiques et la société civile, entre les diverses autorités et disciplines concernées et entre différents groupes d'intérêts**. La création d'institutions nationales des droits de l'homme est activement soutenue par divers organes des Nations Unies. Elle s'appuie sur les « Principes de Paris », élaborés lors d'une conférence en 1991 et adoptés par l'Assemblée générale. Ces principes établissent une série de recommandations concernant les tâches, les compétences et les méthodes de travail d'une instance nationale indépendante en charge des droits de l'homme.

Les pays en transition et les pays en développement ne sont pas seuls à approuver la création d'institutions nationales en charge de la protection et de la promotion des droits de l'homme. C'est **également le cas d'un nombre croissant de pays bénéficiant de structures politiques fondées sur les principes de la démocratie et de l'Etat de droit**. Malgré certaines tensions avec les institutions existantes, trois pays voisins - la France, l'Allemagne et l'Autriche - ont mis sur pied des institutions qui assument une fonction transversale interdisciplinaire et inter-institutionnelle et remplissent certaines tâches publiques en dehors de l'administration.

2. Des lacunes dans l'application des droits de l'homme en Suisse ? Une réponse provisoire

Du fait de l'absence d'analyse précise - à vrai dire nécessaire - d'éventuelles lacunes qui ne concernent probablement que certains droits et niveaux d'obligations, l'étude ne donne qu'une esquisse de la question et s'appuie essentiellement sur les nombreuses interviews de personnes concernées dans et hors de l'administration.

(1) L'opinion publique suisse a une perception hétérogène des « droits de l'homme »

Qu'il s'agisse de l'administration, du parlement ou du grand public, une certaine confusion règne sur la signification réelle des droits de l'homme et l'impact qu'ils pourraient avoir sur l'activité des autorités. Dans bien des cas, ils ne sont pas considérés comme notions juridiques, lorsqu'ils ne sont pas qualifiés avec condescendance de discours moralisateur insignifiant ; néanmoins, paradoxalement, d'aucuns les qualifient en même temps de politiquement dangereux, voire révolutionnaires et « nivellateurs » ou « trop individualistes ». Cette perception confuse des droits de l'homme fait face à la profonde conviction de nombreux Suisses et Suissesses que la Suisse satisfait indubitablement et entièrement aux normes internationales et qu'elle fait partie, à cet égard, des Etats les plus progressistes de la terre. La promotion et l'éducation en matière des droits de l'homme tiennent une place minime et n'ont trouvé que peu d'ancrage dans le système de formation suisse.

(2) Les droits de l'homme sont inconnus du vocabulaire de la politique intérieure suisse

En lui-même, le droit international des droits de l'homme n'est pas absent de nos dispositions constitutionnelles. La notion de droits de l'homme tout au plus est nouvelle - et bien entendu la dimension internationale qui suscite toujours d'importants réflexes de défense de la part de maints intervenants en Suisse et l'apparition du cliché - objet de polémique - du « juge étranger ».

Depuis quelques années seulement, le cercle des organisations non gouvernementales qui se vouent essentiellement à la promotion des droits de l'homme en général ou de certains groupes spécifiques s'est élargi et différencié. Néanmoins, la terminologie en matière des droits de l'homme et le cadre international de référence sont régulièrement utilisés par des organisations défendant souvent par fort intérêt personnel les droits de groupes défavori-

sés. Depuis quelques années également, la notion de droits de l'homme a fait son entrée dans le vocabulaire des églises et des syndicats, probablement aussi du fait de leur impact croissant à l'échelle internationale. Pour ce qui est du discours politique, les arguments fondés sur les droits de l'homme sont aujourd'hui utilisés surtout dans leur **fonction émancipatrice** par les responsables politiques de gauche qui se font les avocats des intérêts de groupes défavorisés. Contrairement à la tradition libérale et classique pour qui les droits de l'homme sont le **fondement d'un Etat libéral et la condition-cadre d'un système d'économie de marché**, les droits de l'homme sont aujourd'hui nettement perçus comme une revendication marquée à gauche.

(3) Les différences entre la perception de la situation en Suisse et par les organes internationaux

Bon nombre d'intervenants déduisent sans hésiter de la situation des droits de l'homme comparativement favorable en Suisse qu'il ne serait pas justifié *en soi* de critiquer la Suisse. Par certains aspects, cette position s'oppose toutefois aux conclusions des organes de contrôle internationaux qui ont relevé un certain nombre problèmes structurels, essentiellement en matière d'égalité des sexes et de migration. Il semble apparemment difficile de procéder à une analyse féconde et différenciée de cette critique. Les critiques émises au niveau international sont immédiatement relativisées, le plus souvent par l'argument prônant l'absence de légitimation de l'autorité de contrôle internationale ou invoquant la situation incomparablement plus problématique dans d'autres pays, la plupart extra-européens, avec lesquels la Suisse ne se compare d'ordinaire pas.

(4) Peu de problèmes fondamentaux en relation avec la mise en œuvre des droits justiciables

En Suisse, les droits de l'homme sont pris au sérieux lorsqu'ils sont justiciables, comme les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale, et directement applicables dans le cas d'espèce par les autorités. Le système judiciaire établi - qui fournit divers mécanismes permettant l'application de droits individuels, de droits constitutionnels et de droits fondés au niveau international et est contrôlé par une **efficente jurisprudence du Tribunal fédéral** ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme - garantit l'application d'une norme minimale en matière de droits de l'homme apte à permettre le traitement d'un cas d'espèce. Néanmoins, la notion de justiciabilité dans la jurisprudence a actuellement tendance à être utilisée de manière plus restrictive par le Tribunal fédéral qu'au niveau des organes internationaux.

Il serait néanmoins trop hâtif d'en déduire d'une manière générale que la protection juridique individuelle sanctionne dans chaque cas les violations des droits de l'homme. D'une manière générale, en Suisse comme dans les autres pays européens, l'accessibilité des systèmes judiciaires est dans les faits uniquement limitée aux groupes confrontés à de grands risques et dans certains cas à des risques croissants en matière de droits de l'homme (les étrangères et étrangers, les personnes économiquement défavorisées malgré l'assistance judiciaire gratuite, les femmes, les enfants).

(5) Utilisation intensive des recours individuels au niveau international

Conformément aux statistiques de la Cour européenne des droits de l'homme, les Suisses et Suissesses présentent davantage de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme pour violation des droits de l'homme que les autres Etats européens. Manifestement, la conscience juridique des Suisses est sous cet angle comparativement plus développée : le citoyen ou la citoyenne suisse qui se sent lésé/ée dans ses droits individuels n'hésite pas à recourir aux droits de l'homme pour obtenir gain de cause.

(6) Manque de perception de la dimension prospective et programmatique

Pour l'opinion publique suisse, seuls les droits justiciables sont de « vrais » droits de l'homme. Les contenus programmatiques sont considérés comme mineurs du point de vue juridique et exclusivement « politiques ». Parallèlement à l'interprétation comparative restrictive de la justiciabilité, cette perspective restreint considérablement la portée et l'effet des droits de l'homme en Suisse du point de vue économique et social. La dimension programmatique des droits de l'homme offre effectivement une **marge de manœuvre politique quant au « comment » de la mise en œuvre ; le « si » n'est fondamentalement pas remis en cause**. La dimension programmatique requiert de la législation et de la pratique administrative des mesures visant la réalisation des revendications attachées aux droits de l'homme. En d'autres termes, il s'agit de reconnaître la dimension des droits de l'homme, de procéder à une pesée explicite entre intérêts des droits de l'homme et autres intérêts publics et de prendre des décisions tenant compte dans la mesure du possible des objectifs des droits de l'homme.

Bon nombre d'intervenants considèrent une discussion prospective autour des droits de l'homme comme un luxe démesuré que l'on ne peut ni ne veut se permettre face à la pénurie de ressources - à tort comme le soulignent d'autres interlocuteurs. Ces derniers estiment qu'une analyse tournée vers l'avenir de la question des droits de l'homme et des valeurs fondamentales, notamment dans les domaines sujets à de rapides mutations (par exemple le génie génétique ou les phénomènes de migration) accroîtrait considérablement la qualité des décisions politiques au quotidien.

(7) Fossé entre le savoir théorique et la mise en œuvre pratique

Certes, de l'avis général, **la matière elle-même et l'offre de cours en matière de droits de l'homme** occupent une place non négligeable **dans les universités suisses**, notamment dans les instituts de droit public et de droit international public des universités de Zurich, Bâle, Berne, Genève ainsi que, depuis peu, Lucerne. Certains instituts axent particulièrement leur recherche sur une approche pratique. Malgré tout, la recherche universitaire demeure concentrée sur les bases conceptuelles, ne serait-ce que du fait de son mandat et des moyens dont elle dispose actuellement. La plupart des personnes interviewées estiment que le « travail de transcription » lié à la mise en œuvre de droits abstraits et à la pratique des tribunaux sous forme de directives concrètes pour les autorités étatiques, ne peut être le fait des seuls instituts universitaires. Il est nécessaire de mettre en place une collaboration étroite avec les **spécialistes qui eux connaissent les besoins de la pratique**. Ce travail conceptuel est d'une importance primordiale pour le travail de sensibilisation, d'éducation et de formation en matière de droits de l'homme.

Un autre problème se pose dans ce contexte, à savoir **l'absence de mise en réseau** des connaissances des principaux intervenants au niveau de la théorie et de la pratique, que ce

soit à l'échelle de la Confédération, des cantons, des autorités étatiques ou des groupes de la société civile. L'indispensable échange d'informations et d'expériences semble largement faire défaut - et avec lui l'effet de sensibilisation sur un grand nombre de services concernés.

(8) Mise en œuvre diverse au niveau des cantons

Les cantons sont en premier lieu compétents dans de nombreux domaines essentiels en matière de droits de l'homme, qu'il s'agisse de la formation, de la santé, des procédures judiciaires, de la police ou de l'exécution des peines. Les procédures internationales de contrôle ont montré que l'on dispose dans bien des domaines **d'informations peu systématiques et la plupart du temps uniquement ponctuelles sur la situation des droits de l'homme dans les cantons**, bien que la Confédération soit chargée de remplir l'obligation de rendre compte au niveau international. Il existe semble-t-il de **grandes disparités entre les cantons** dans la mise en œuvre des obligations en matière de droits de l'homme, notamment quant à la protection de l'enfance et de la jeunesse ou dans les efforts déployés en faveur de l'égalité entre hommes et femmes.

De l'avis de certains interlocuteurs, les droits de l'homme au niveau international sont également perçus par les administrations cantonales (lesquelles n'ont toutefois pas été directement interrogées dans le cadre de l'étude) comme un problème concernant les pays étrangers, à la rigueur la Confédération, mais guère comme une responsabilité distincte des cantons visant la mise en œuvre active des obligations inhérentes aux droits de l'homme au sein de leurs législations et pratiques propres, dans les domaines de compétence qui sont les leurs. Toutefois, les spécialistes de la CEDH ont récemment affirmé que les cantons ont mis à l'ordre du jour **une dynamique de réformes et une capacité d'adaptation** en relation avec la mise en œuvre des droits de l'homme justiciables dont le contenu a été concrètement circonscrit dans les arrêts du Tribunal fédéral ou de la CEDH. Mais même pour ce qui est des droits justiciables établis par la CEDH, il semble que beaucoup de cantons ne disposent ni de la capacité technique, ni des informations fondées sur la pratique en vigueur qui leur permettraient d'évaluer l'évolution juridique au niveau européen et mondial et, par-là, de reconnaître les directives actuelles comme étant adéquates pour la législation cantonale et l'application du droit.

(9) Plusieurs organes compétents dans l'administration fédérale

Il n'existe dans l'administration fédérale aucun service pouvant revendiquer une compétence générale quant à la mise en œuvre des droits de l'homme en Suisse. Plusieurs services disséminés dans plusieurs départements de l'administration fédérale s'occupent de manière explicite - avec des ressources réduites la plupart du temps - de la mise en œuvre, en Suisse, des normes internationales en matière des droits de l'homme d'une manière générale ou dans certains domaines spécifiques. Etant donné la fonction transversale des droits de l'homme, la **compétence décentralisée** de divers services administratifs, par exemple concernant la rédaction des rapports périodiques, est considérée comme **adéquate** et efficace. Elle permet en principe aux autorités compétentes dans un domaine de pouvoir s'occuper de la mise en œuvre des droits de l'homme dans leur propre domaine de compétence.

(10) Lacunes dans l'administration fédérale en matière de responsabilité, de transparence, de compétence et de coordination

Actuellement, de nombreuses questions touchant les droits de l'homme (par ex. dans le domaine des migrations, de la santé, de la formation) sont considérées de manière plutôt fortuite et peu systématique sous l'angle explicite des droits de l'homme. Seuls un nombre restreint de services de l'administration fédérale possèdent des responsabilités et des capacités relevant explicitement des droits de l'homme. Bon nombre d'offices chargés d'un domaine spécifique ne se sentent pas responsables de la mise en œuvre, dans leur domaine, des obligations relatives aux droits de l'homme. Les bases légales en vigueur ne prévoient de manière formelle la prise en compte d'aspects touchant les droits de l'homme que dans de rares cas touchant la dimension de politique étrangère des droits de l'homme (par ex. en matière d'exportation de matériel de guerre, dans les arrêts fédéraux relatifs à la coopération internationale). Certes, l'administration fédérale examine régulièrement la compatibilité des **projets législatifs** avec les normes internationales (en matière de droits de l'homme). Néanmoins, certains interlocuteurs ont regretté que **faute de capacité et de compétence, il soit souvent impossible de mener à bien une analyse approfondie des points relevant des droits de l'homme dans la législation, en politique et dans l'activité administrative**. Un grand nombre de personnes interrogées ont en outre souligné que ni le parlement, ni l'administration fédérale ne sont sensibilisés d'une manière générale aux problèmes des droits de l'homme. Les droits de l'homme ne sont donc guère en mesure de développer cette fonction de principe directeur qu'ils devraient avoir sur l'action de l'Etat dans tous les domaines.

En outre, il est très difficile de l'extérieur de déterminer les responsabilités en matière de droits de l'homme. C'est notamment le cas des domaines où les cantons ont la compétence première de leur mise en œuvre. Enfin, malgré les efforts entrepris, bon nombre de personnes interrogées déplorent l'absence de coordination et de collaboration entre les départements et les services administratifs.

(11) La dynamique des procédures des rapports périodiques

Placés sous la responsabilité formelle du Conseil fédéral, les rapports périodiques sont élaborés à partir des rapports de divers services, sous l'égide d'un service principalement compétent. Cela nécessite de la part de ces services, qui possèdent chacun une compétence propre, un grand sens de la coordination et de la collaboration. Jusqu'ici, ce système de responsabilité a donné de bons résultats : les comités de contrôle de l'ONU ont été satisfaits de la forme et du volume des rapports présentés bien qu'ils aient souligné à diverses reprises les lacunes en matière d'information, surtout quant à la situation dans les cantons. En outre, toujours de l'avis des personnes interrogées, ces processus de rédaction interdépartementaux ont permis au cours des années passées une nette sensibilisation des services concernés aux problèmes relatifs aux droits de l'homme au niveau international. La forte autonomie des départements qui caractérise notre système politique et, de ce fait, les différences presque insurmontables dans la perspective des services compétents se traduisent néanmoins par de **grandes divergences quant aux mesures à prendre** en vertu de l'obligation de mise en œuvre des conventions internationales.

Il n'existe à ce jour aucune véritable méthode sur la manière dont le Conseil fédéral et l'administration fédérale entendent aborder l'autocritique exprimée dans les rapports périodiques et surtout la critique des organes de contrôle internationaux compétents. Ainsi que l'ont souligné diverses personnes interrogées, l'administration ne s'est appuyée qu'exceptionnellement sur les rapports et les *Concluding Observations* des organes de

contrôle internationaux (à supposer qu'elle en ait pris connaissance) pour élaborer des mesures législatives et pratiques. Certains rapports disparaissent tout simplement dans les tiroirs et n'en sortent que lorsqu'il s'agit de s'atteler à la rédaction du suivant. Cette situation est en grande partie due à **l'absence de perspective commune en matière de politique intérieure** - perspective qui permettrait de fixer les priorités quant à la mise en œuvre des obligations internationales relatives aux droits de l'homme et de donner des directives contraignantes à l'administration fédérale. Actuellement, cette perspective commune dont la responsabilité devrait incomber au Conseil fédéral fait défaut.

(12) Pas de mandats explicites relatifs aux droits de l'homme pour les commissions actuelles

Les commissions consultatives actuelles du Conseil fédéral n'ont pas de mandat explicite en matière de droits de l'homme, à l'exception de la Commission fédérale contre le racisme (CFR). Celle-ci est devenue, au fil des ans, une institution de défense des droits de l'homme spécialisée dans la lutte contre la discrimination raciale et la xénophobie. Toutefois, ce mandat restreint, qu'elle interprète souvent de manière très extensive, n'est pas adapté au traitement des questions générales touchant les droits de l'homme.

A l'exception de la CFR et en partie de la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), **les commissions placent peu leur action dans le cadre de référence des droits de l'homme** bien que leur action dans la plupart des cas relève entièrement de la défense des droits de l'homme et soit conforme aux obligations en matière de droits de l'homme. Les motifs invoqués à ce propos sont le manque d'information et de sensibilisation, l'absence de compétence en matière de droits de l'homme et de mandat explicite, mais aussi la polarisation gauche-droite. On ne peut actuellement ni considérer que la problématique des droits de l'homme est couverte par les commissions existantes, ni qualifier celles-ci de commissions spécifiques en charge des droits de l'homme.

(13) Les commissions consultatives recèlent un potentiel en matière de droits de l'homme qu'il convient de mieux exploiter

Ces commissions, chacune dans son domaine, remplissent souvent d'importantes fonctions spécifiques et politiques qu'il convient de ne pas négliger dans la mise en œuvre des droits de l'homme : elles élargissent le point de vue de l'administration en apportant de nouvelles perspectives, indispensables à la pondération des divers intérêts relevant des droits de l'homme. Composées de manière pluraliste du point de vue politique, elles peuvent également faire office de forum spécialisé dans le débat autour de la mise en œuvre prospective des objectifs des droits de l'homme. Les secrétariats des commissions qui ont été interrogés sur ce point ont également souligné la valeur et **le potentiel des commissions spéciales en matière de politique des droits de l'homme**. Valeur et potentiel qui ne pourraient être le fait d'une institution généraliste en charge des droits de l'homme, faute de compétence technique et d'ancrage dans les milieux spécialisés.

Les commissions consultatives ont actuellement des capacités très limitées. Par ailleurs, elles ne peuvent disposer de leurs ressources que dans certaines conditions. Pour qu'elles puissent concrétiser leur potentiel en matière de politique des droits de l'homme, il leur faudrait un mandat explicite du Conseil fédéral. Elles devraient également bénéficier d'un accroissement de leurs capacités tant du point de vue des qualifications que du personnel.

(14) Divergences à propos de la nécessité d'une nouvelle institution des droits de l'homme

A l'intérieur comme à l'extérieur des services administratifs, les personnes interrogées sur la nécessité de créer une nouvelle institution fédérale chargée des droits de l'homme ont émis des avis très différents. Les adversaires ont avancé entre autres l'argument selon lequel étant donné la situation satisfaisante des droits de l'homme en Suisse et les structures gouvernementales et non gouvernementales déjà existantes, une nouvelle institution serait superflue, ou en tout cas non prioritaire. Ils estiment en outre que la Suisse dispose déjà de beaucoup trop d'instruments, surtout au niveau fédéral, et qu'une nouvelle institution affaiblirait la compétence des commissions existantes, sans pouvoir elle-même fournir le même niveau de qualification sur certaines questions délicates touchant les droits de l'homme. En revanche, les partisans d'une nouvelle institution ont souligné la nécessité d'agir au niveau de la politique des droits de l'homme. A leurs yeux, une institution nationale des droits de l'homme séparée de l'administration et des commissions actuelles serait utile et remplirait des fonctions judiciaires. Néanmoins, les avis divergent implicitement et explicitement quant aux fonctions, aux tâches et à l'ancrage institutionnel de cette institution, ce qui empêche dans une large mesure de procéder à une distinction nette entre rejet et approbation. Ainsi, bon nombre d'opposants se sont apparemment représenté tout d'abord la nouvelle commission consultative sur le modèle des commissions extraparlimentaires actuelles (cf. à ce propos chiffre 4, modèle 2).

3. Mesures à prendre dans le domaine de la Confédération et fonctions possibles d'une institution extérieure à l'administration

3.1 Domaines nécessitant une action de la part de la Confédération

Les lacunes constatées ci-dessus quant à la mise en œuvre des droits de l'homme ont permis de définir un certain nombre de domaines requérant des mesures supplémentaires de la part de la Confédération, par exemple :

- le développement d'une perspective nationale et supra-départementale de mise en œuvre du droit international des droits de l'homme ;
- l'attribution plus claire et plus transparente des responsabilités et des ressources en matière de droit de l'homme au sein de l'administration fédérale ;
- l'échange systématique d'informations sur des thèmes spécifiques, la collaboration et la coordination entre les diverses autorités compétentes ;
- la sensibilisation et la mise en place systématique de la compétence nécessaire à l'échelon fédéral, cantonal et communal ;
- l'association systématique du public à la politique de mise en œuvre.

3.2 Fonctions pertinentes d'une institution extérieure à l'administration

Une grande partie des mesures nécessaires présentées ci-dessus **requièrent des actions et des modifications structurelles au sein de l'administration fédérale**. D'autres tâches impliquent la collaboration d'acteurs internes et externes à l'administration. Le débat mené au niveau international sur les droits de l'homme fait régulièrement ressortir que dans la pratique, l'interprétation des obligations en matière de droits de l'homme, leur mise en œuvre et leur contrôle ne doivent pas être laissés uniquement à l'Etat et à ses autorités - même si ces derniers disposent d'une légitimation tout à fait démocratique. **La délégation**

de certaines tâches à une institution extérieure à l'administration est plus adaptée pour certaines fonctions car elle pourrait :

- offrir une **vue d'ensemble** neuve et indépendante **en matière de droits de l'homme** qui tiendrait compte de la **fonction transversale** des droits de l'homme, irait au-delà des spécialités individuelles et de la perspective de l'administration fédérale et, enfin, qui intégrerait les points de vue de la justice et du parlement, des autorités cantonales et fédérales ainsi que des groupes sociaux particulièrement concernés ;
- tirer profit de son **indépendance à l'égard des affaires politiques quotidiennes** et assurer une **perspective ouverte sur l'avenir** dans la mise en œuvre des objectifs des droits de l'homme ;
- assurer une **fonction de pont** entre les diverses institutions, groupes d'intérêts et individus au niveau étatique et non étatique, au niveau de la Confédération, des cantons et des communes et participer ainsi à l'échange d'informations et à l'ouverture d'un débat objectif sur les obligations en matière de droits de l'homme ;
- enfin, elle pourrait également accroître **l'audience** des droits de l'homme **auprès du public** et par-là apporter une contribution spécifique à la sensibilisation de l'opinion publique.

3.3 Tâches externes à l'administration

Il s'agit ici d'un certain nombre de tâches qui, actuellement, ne sont pas considérées comme elles le devraient - ou qui bénéficient d'une considération insuffisante - et qu'il serait plus judicieux de confier à une institution extérieure à l'administration :

- **l'observation systématique et indépendante de la situation générale des droits de l'homme** dans la perspective du respect des normes internationales et nationales (*monitoring*),
- **l'examen de thèmes et de problèmes spécifiques aux droits de l'homme**, de prescriptions juridiques, de la pratique administrative, de modèles sociaux de comportement, selon les besoins, et la formulation de **recommandations** aux autorités déterminantes. Que représentent les droits de l'homme pour les autorités suisses ? Quelles sont les solutions qui ne répondent pas aux normes minimales internationales ? Quelles sont les solutions pratiques et législatives qui tiendraient le mieux compte des objectifs des droits de l'homme ?
- l'examen de **cas problématiques**, la **contribution à l'émergence de solutions** ;
- le rôle de **plate-forme d'échange systématique d'informations et de contacts** entre divers acteurs importants (venant de l'administration, des parlements, de la justice, des milieux gouvernementaux et non-gouvernementaux, des autorités fédérales, cantonales et communales, de divers groupes sociaux d'intérêts, notamment de groupes de population défavorisés) ;
- la **sensibilisation de l'opinion publique ainsi que la sensibilisation et l'éducation de milieux particulièrement intéressés ou d'autorités ayant un rôle particulier à jouer en matière de droits de l'homme** ;
- le **développement systématique et l'institutionnalisation d'une compétence axée sur la pratique**, permettant **de conseiller et de soutenir** les autorités compétentes à tous les niveaux fédéraux dans la mise en œuvre concrète des droits de

l'homme (législation, tribunaux, administration) ou dans l'établissement de mesures de sensibilisation, de formation et d'éducation dans le domaine des droits de l'homme.

Etant donné les mesures considérables requises dans tous ces domaines, ces tâches revêtent une importance absolument primordiale quant à la politique des droits de l'homme. Toutefois, la priorité des différentes fonctions et tâches, la manière dont ces tâches doivent être remplies et l'intensité requise sont perçues aujourd'hui de manière très divergente par les divers acteurs politiques en Suisse.

4. Différentes options institutionnelles

Dans le contexte institutionnel actuel, déjà très complexe et de plus en constante mutation, les fonctions et tâches ici esquissées peuvent être remplies par des organisations déjà constituées ou par une nouvelle institution. Les modèles ébauchés ci-dessous ne sont pas des projets concrets et mûris. Ils ont été conçus comme **modèles de base** comportant avantages et inconvénients quant à l'accomplissement des tâches définies et ont pour objet de **faciliter une discussion concrète à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration**. Ils sont variables et pour la plupart combinables.

Modèle 1 : Mandats explicites relatifs aux droits de l'homme confiés à des institutions existantes

Cette option laisse entièrement de côté la création de nouvelles institutions. Elle repose sur une réaction pragmatique et concrète aux mesures requises formulées. La Confédération mandate des institutions actuelles, par exemple des commissions consultatives, des instituts universitaires, des ONG. Ce modèle implique en particulier une reformulation des mandats actuellement confiés aux commissions en place en ce sens que les commissions spéciales prendraient désormais explicitement en charge certaines obligations majeures en matière de droits de l'homme. Les capacités des secrétariats existants seraient accrues.

Modèle 2 : Nouvelle commission en charge des droits de l'homme

Ce modèle prend comme exemple les commissions existantes et leur adjoint une nouvelle commission consultative. Celle-ci se compose d'une dizaine de spécialistes, choisis par le Conseil fédéral en fonction de leurs origines politiques et régionales conformément à l'ordonnance sur les commissions. En qualité de commissions particulièrement concernées par les droits de l'homme, la CFR et la CFQF sont ici directement représentées dans l'optique de l'utilisation des synergies et de l'échange d'informations. La nouvelle commission bénéficie de l'engagement professionnel (rémunéré au moins partiellement) de ses membres et d'un secrétariat compétent.

Modèle 3 : Commission faîtière Plus

Il s'agit ici d'une commission consultative, composée des présidents des commissions présentement actives dans le domaine des droits de l'homme (Commission fédérale contre le racisme, Commission fédérale pour les questions féminines, Commission fédérale des réfugiés, Commission fédérale pour la jeunesse, Commission nationale d'éthique dans le domaine de la médecine humaine) ; elle est complétée par un ou plusieurs représentants des gouvernements cantonaux et par cinq experts. Elle dispose également d'un secrétariat compétent. Présidée par l'un de ces cinq experts (rémunérés professionnellement au moins en partie), cette commission faîtière se rencontre pour des échanges réguliers portant sur la coordination de thèmes communs. Elle définit les thèmes touchant les droits de

l'homme qui devront être traités au sein des commissions actuelles, par un groupe de travail propre ou par des experts. De nouveaux mandats relevant explicitement de la politique des droits de l'homme obligent les commissions existantes à collaborer avec la commission faîtière Plus.

Modèle 4 : Comité des sages

Ce modèle est fondé essentiellement sur la crédibilité et la compétence de *personnalités* : cinq experts réputés, reconnus, indépendants et bénéficiant d'un certain poids politique, mettent leurs capacités professionnelles à la disposition de ce comité des sages. Rétribués pour leur travail en fonction de critères professionnels, ils sont choisis par le Conseil fédéral ou par le parlement.

Modèle 5 : Institut spécialisé indépendant

Un institut indépendant est créé sur la base d'une fondation bénéficiant d'une large assise (Confédération et cantons, société civile également si besoin est) et en majeure partie financée par la Confédération. Cet institut est aussi en mesure de fournir des prestations à des mandants extérieurs à l'administration fédérale. Il détermine ses activités en partie lui-même, en partie sur mandat de la Confédération et des cantons. Il travaille, en fonction des projets, avec diverses institutions et organisations relevant des administrations fédérales, cantonales et communales ainsi que de la justice, de la science et de la société civile.

Modèle 6 : Bureau de médiation

Ce modèle prévoit un bureau de médiation, nommé par le Conseil fédéral ou le parlement, dont la prérogative première serait d'enquêter sur des cas individuels touchant les droits de l'homme et de proposer des solutions concrètes. Il aurait également pour fonction de transmettre à partir des cas individuels de violation des droits de l'homme des recommandations de politique juridique au législatif et à l'exécutif.

5. Conditions-cadres et critères de choix

5.1 Contexte général et conditions-cadres permettant l'accomplissement des tâches décrites par un organe extérieur à l'administration

a) Volonté politique des autorités mobilisées en faveur d'une nouvelle institution

La création d'une nouvelle institution présuppose une volonté politique claire. Cette **création et le choix des membres par le Conseil fédéral ou par le parlement** sont le signe que la Confédération a la volonté politique de prendre au sérieux la nouvelle institution. Néanmoins, cette volonté politique, approuvant les fonctions d'une nouvelle institution, doit également s'exprimer par **un financement suffisant** et par **l'analyse constructive** et régulière, **de la part des autorités fédérales**, du résultat des activités de cette nouvelle institution.

b) Large mandat thématique de la nouvelle institution

Etant donné l'absence générale d'analyse prospective des droits de l'homme, il ne semble pas judicieux de délimiter thématiquement le domaine d'activités de l'éventuelle nouvelle institution à certains droits de l'homme considérés aujourd'hui comme particulièrement importants, ou à certains groupes défavorisés. Au contraire, il convient de viser un **mandat thématique le plus large possible**.

C) Formulation claire du mandat, des tâches, des compétences et des méthodes de travail

Qu'il s'agisse d'une nouvelle institution ou d'institutions déjà en place, la clarté dans la formulation du mandat donné est essentielle. Il s'agira notamment de **décrire les tâches conférées et de munir l'institution mandatée des compétences nécessaires à l'accomplissement de ses tâches**. Il conviendra en tout état de cause de répondre aux questions suivantes :

- fonction, tâches et compétences de l'institution
- structure en matière de personnel, autorités et procédure électorales, droits de présenter des propositions / droits de présentation ?
- méthodes et procédés de travail, répartition interne des compétences ; collaboration avec d'autres institutions
- obligation de renseigner et de collaborer donnée à d'autres institutions
- infrastructure en matière de personnel, financement, obligations de rendre compte.

Du fait des innombrables points de jonction qu'une nouvelle institution aura avec des institutions et des procédures déjà en place, et dans le but de donner à ses activités une légitimation maximale, il est judicieux de lui donner une **base légale** même si par exemple la création d'une nouvelle commission consultative n'a besoin, selon l'ordonnance sur les commissions, que d'une décision du Conseil fédéral (du moins dans la mesure où la nouvelle commission se conforme aux prescriptions de l'ordonnance).

d) Caractère inévitable des superpositions thématiques

Du fait de leur fonction transversale, les droits de l'homme n'occupent jamais un vide politique ou juridique. Du point de vue thématique, ils se superposent à des secteurs de compétence d'autres institutions exerçant des fonctions diverses ainsi qu'à divers domaines déterminés établis. Les droits de l'homme interfèrent donc inévitablement avec les compétences d'autres autorités. Il convient donc ici de rattacher les compétences attachées aux autres institutions à une vue d'ensemble de la politique des droits de l'homme, accompagnée d'une orientation et d'une compétence explicites en la matière, et d'utiliser les synergies existantes. C'est justement ce *mainstreaming* qui nécessite des spécialistes capables de traiter ce thème transversal que sont les droits de l'homme de manière à ce qu'il soit aussi utilisable par d'autres institutions.

Ce qu'il convient par contre d'éviter étant donné la pénurie des moyens, ce sont les interférences des diverses activités concrètement axées sur les droits de l'homme. Etant donné que les champs d'action de différentes organisations et institutions gouvernementales et non gouvernementales se recoupent, le risque de superpositions ne doit pas être sous-estimé. Par ailleurs, actuellement, la nécessité d'agir à de nombreux égards est considérable et la quantité d'actions effectivement entreprises si modeste que les tâches ne manquent pour personne. Toutefois, la planification des activités d'une nouvelle institution devra reposer sur une analyse précise - qui n'a pas encore été effectuée - des activités gouvernementales et non gouvernementales déjà en place. **La complémentarité des méthodes de travail, la collaboration et l'interconnexion des activités** ont pour but d'empêcher les interférences dans la pratique et de délimiter réciproquement et de manière judicieuse les champs d'action des diverses organisations et institutions.

e) Le besoin de ressources et de compétences

Par ailleurs, une nouvelle institution retire essentiellement sa légitimité et sa crédibilité du sérieux de son travail, lequel dépend à son tour pour l'essentiel des ressources et capacités disponibles. En effet, la réalisation des mesures requises formulées plus haut nécessite des ressources en termes à la fois de finances et de personnel, qui n'engloutiront néanmoins pas d'énormes montants en comparaison avec de grands projets d'infrastructure. Certaines parmi les personnes interrogées ont toutefois souligné aussi le potentiel considérable d'économie que recèle une politique prospective des droits de l'homme visant à prévenir les problèmes en la matière.

Un surcroît d'activités implique toujours un surplus de dépenses de personnel et d'infrastructure, que les activités soient organisées au sein ou en dehors de l'administration. Les différences découleront moins du choix des modèles institutionnels que du genre de fonctions et de l'intensité des activités dont se chargent les institutions, qu'elles soient nouvelles ou anciennes. Pour qu'une nouvelle institution soit efficace ainsi que crédible du point de vue politique et technique, elle doit pouvoir développer **une dose minimale d'activités nouvelles, observables et jugées comme étant utiles**. En l'absence des ressources nécessaires (par ex. par manque de priorités politiques), la nouvelle institution ne sera qu'une *vitrine* - situation à son tour contre-productive sur les débats de politique intérieure en matière de droits de l'homme.

5.2 Critères d'appréciation et de conception des modèles

Le choix entre les différentes options et la structuration concrète du modèle choisi devraient tenir compte des modèles suivants :

Critère 1 : fonctions et tâches prioritaires

Les modèles esquissés plus haut présentent divers avantages et inconvénients au niveau des fonctions et des tâches (cf. chapitre 3.2/3.3) - ce que les critères ci-dessous vont montrer en détail. Il est donc judicieux de **poser au début la question des fonctions et tâches prioritaires ainsi que des implications qui en découlent au niveau des compétences, de la composition et des méthodes de travail de l'institution mandatée**. Considérées sous l'angle des droits de l'homme, ces fonctions et missions sont des tâches publiques nécessaires. Le débat politique portera sur la priorité à leur accorder, sur l'intensité qui sera investie dans leur réalisation et sur le choix des institutions au sein et en dehors de l'administration fédérale qui pourraient éventuellement assumer ces tâches.

De notre point de vue, la tâche de médiation semble la moins prioritaire : à la lumière des lacunes décrites plus haut dans la pratique de mise en œuvre des droits de l'homme en Suisse, **l'examen des cas d'espèce posant un problème sous l'angle de la politique des droits de l'homme** semble moins prioritaire - la protection juridique individuelle est en Suisse très large et le parlement l'élargirait encore par la création d'un organe fédéral général de médiation - que la dimension structurelle des droits de l'homme. Cette dimension structurelle mettrait l'accent non sur les cas isolés, mais sur la mise en œuvre générale des obligations en matière de droits de l'homme. Le modèle 6, conçu comme instance de médiation chargée de remplir essentiellement cette mission, passe ainsi à l'arrière-plan.

Critère 2 : assise et approbation politiques

Toutes les fonctions ne dépendent pas au même titre d'une large assise politique de l'institution. La fonction de **monitoring** et les **examens** de problèmes spécifiques dans le domaine des droits de l'homme notamment ont besoin de cette assise si l'on veut qu'ils apportent une plus-value crédible par rapport aux analyses de l'administration, d'une

ONG indépendante, d'instituts spécialisés ou encore de spécialistes. Outre l'intégrité personnelle, l'indépendance et une compétence professionnelle particulière, l'institution et ses membres se doivent aussi d'être ouverts aux problèmes des groupes défavorisés. Dans l'optique de la représentativité politique, les modèles 2 et 3 comportent certains avantages. Conformément à l'ordonnance sur les commissions, ils représentent « équitablement » les groupes d'intérêts, les deux sexes, les langues, les régions et les groupes d'âge et tiennent compte avant tout des compétences professionnelles, de l'aptitude à travailler en groupes et de la disponibilité.

Un forum qui assure **l'échange d'informations** et la coordination entre différents acteurs, requiert moins de représentativité politique qu'une neutralité certaine, des compétences professionnelles et une proximité institutionnalisée à l'égard des autorités et organisations concernées. Les modèles 4 et 5 seraient indubitablement plus adaptés à ce forum que les modèles 2 et 3. Le modèle 1 présente l'avantage de permettre des actions ciblées et ad hoc, bien qu'il permette moins bien d'accomplir systématiquement la tâche en question. Une *ownership* commune du forum d'échanges (par exemple sous la forme d'une fondation financée en commun par la Confédération, quelques cantons et les organisations concernées conformément au modèle 5) pourrait mettre en place l'approbation et la proximité nécessaires vis-à-vis des divers milieux visés.

Les modèles 2 et 3 comportent des avantages notables quant à **la consultation par le Conseil fédéral et l'administration fédérale**. Au niveau fédéral, les commissions consultatives sont des formes établies et de ce fait légitimées et crédibles de la collaboration de l'administration avec les forces sociales représentées, même si leur efficacité n'est probablement pas extrêmement élevée quant à l'influence effective exercée sur les processus de décision. Par contre, du point de vue de la consultation par le parlement, les tribunaux et les autorités cantonales, les modèles 2 et 3 présentent plutôt des inconvénients.

Enfin, la **combinaison de diverses fonctions** (monitoring, examen, formation et développement de la compétence professionnelle) crée d'ordinaire des effets de synergie et accroît les capacités et la réception par le public d'une institution. Cela plaide en faveur de l'association de différentes fonctions dans une institution - et contre le modèle 1.

Critère 3 : indépendance

Les droits de l'homme sont un concept juridique issu du discours politique, du moins en partie. Une institution en charge des droits de l'homme devrait donc pouvoir garder aussi une certaine distance à l'égard du débat politique quotidien et des groupes d'intérêts. L'indépendance vis-à-vis des autorités (de financement) est surtout nécessaire à la fonction d'examen et dans une moindre mesure à la fonction de forum. L'indépendance de toute institution est déterminée par divers facteurs, dont sa composition, l'autorité d'élection, son intégration institutionnelle, la définition (légale) de ses tâches et compétences, ainsi que par la possibilité de déterminer elle-même ses thèmes et activités et par la libre disponibilité de ses ressources financières.

L'intégration institutionnelle de leurs secrétariats dans l'administration fédérale, l'absence d'autonomie financière et leur proximité à l'égard des processus de décision (et des intérêts) de l'administration fédérale soulignent le peu d'indépendance des commissions consultatives traditionnelles et de ce fait des modèles 2 et 3. Dans le cadre des budgets actuels et du plafonnement des emplois, qui passent par les services compétents de l'administration fédérale et ne peuvent pas se soustraire à leur politique d'économie, ces institutions auront du mal à déterminer elles-mêmes leur plan d'action. Face à cela, les modèles 4 et 5, qui disposent d'un budget propre, sont comparativement plus indépendants.

Du point de vue de l'indépendance, le modèle 1 occupe lui aussi une position défavorable. Le soutien d'activités de tiers qui doivent régulièrement obéir à un agenda particulier, pas nécessairement axé sur les droits de l'homme, implique leur *ownership*. Les autorités étatiques conservent néanmoins le pouvoir de définir ce qui doit être encouragé et soutenu comme activités. En outre, la possibilité de développer thèmes et activités en fonction des besoins de la politique des droits de l'homme se limite essentiellement à l'offre existante.

Critère 4 : ouverture aux groupes de population particulièrement concernés

Selon leur constitution, les modèles 2 à 6 permettent tous des mécanismes qui favorisent l'accessibilité des institutions aux particuliers (notamment et du fait de la nature même du système dans le modèle 6) ainsi qu'aux groupes. Les modèles 2 et 3 mettent surtout l'accent sur la représentation personnelle (possible uniquement dans certaines limites) de ces groupes dans les commissions, alors que dans les modèles 4 et 5, d'autres instruments peuvent favoriser l'accès aux groupes concernés, par exemple par un droit pour les groupes ou les ONG de demander une enquête ou l'organisation de débats publics sur des thèmes à l'ordre du jour.

Critère 5 : création d'une compétence professionnelle et consultative axée sur la pratique

Tous les modèles permettent fondamentalement de mettre en place une compétence professionnelle axée sur la pratique. Cette possibilité dépend essentiellement des ressources disponibles. En comparaison avec le modèle 1, qui décentralise les compétences professionnelles, les rendant ainsi beaucoup plus difficilement accessibles et utilisables d'une manière générale, un institut spécialisé en tant que centre de compétences conforme au modèle 5 a l'avantage d'institutionnaliser de manière centralisée des capacités ainsi utilisables de manière plus aisée et plus systématique et permettant une meilleure mise en réseau. Ces compétences sont également plus aisément accessibles pour l'administration dont le besoin de connaissances et de compétences professionnelles est certainement le plus concret.

Le modèle 4 repose sur la compétence professionnelle personnalisée (et non institutionnalisée) et, dans cet esprit, ne favorise pas la large utilisation de cette compétence.

Les modèles 2 et 3, issus du système suisse de milice, n'entraveront certes pas fondamentalement la mise en place d'un savoir-faire professionnel (donc mieux rémunéré), mais dans la pratique, ils constitueront un obstacle, si ce n'est même un empêchement. De ce point de vue, ils offrent donc peu d'avantages.

Critère 6 : volonté d'éviter l'entrecroisement des activités

Le modèle 1 permet d'éviter l'entrecroisement des activités, ce qui constitue un point à son avantage : la Confédération soutient financièrement les activités méritant une impulsion lorsqu'il existe une certaine offre et en présence des capacités nécessaires. Le danger de doublon du fait des activités propres est en principe exclu.

Le modèle 2 comporte pour sa part des inconvénients notables. La création d'une nouvelle commission consultative dont les tâches se recoupent avec celles des commissions en place risque, dans une certaine mesure, de provoquer des doublons, notamment pour ce qui est des activités de la CFR et de la CFQF. Ce risque recèle un potentiel de conflits considérable et préjudiciable si les institutions ne réussissent pas à mettre en place une étroite collaboration.

Critère 7 : renforcement/affaiblissement des institutions existantes

Avec le modèle 2, il est fort à craindre que les commissions actuelles, qui fonctionnent bien en tant que commissions spéciales, se trouvent indirectement affaiblies. Par exemple, le besoin de ressources supplémentaires pour la nouvelle commission consultative s'accompagnera peut-être d'une réduction des moyens (déjà très modestes) des commissions existantes. Ces risques politiques plaident nettement contre le modèle 2. Sous l'angle de la politique des droits de l'homme également, une nouvelle commission chargée d'un mandat très général, à peine défini et porteur de conflits, ainsi que d'activités peu concrètes, ne constitue pas une solution de rechange aux commissions spéciales existantes actuellement.

En revanche, le potentiel d'innovation du modèle 3, qui rassemble les commissions spéciales sous le thème transversal « Droits de l'homme », met à profit les synergies en politique des droits de l'homme et pourrait accroître notablement l'efficacité des commissions spéciales également en matière de politique des droits de l'homme, comporte des avantages, mais uniquement si les commissions parviennent effectivement à mettre en place une véritable collaboration.

Un renforcement des institutions existantes (commissions consultatives, ONG, universités, organisations concernées) œuvrant dans le domaine des droits de l'homme serait en particulier lié au modèle 1.

Critère 8 : potentiel de mise en réseau

DU point de vue du potentiel de mise en réseau, les modèles à même de rassembler, avec leurs objectifs institutionnels, les différentes autorités et groupes de populations concernés bénéficient d'un avantage. Cela vaut pour le modèle 2 et le modèle 3 prévoyant la représentation de différents groupes de population et institutions au sein d'un organe consultatif. Il en va de même, mais dans une certaine mesure seulement, pour le modèle 5 dont l'organe directeur distinct de l'exécutif permet la représentation à différents niveaux des autorités étatiques et des représentants des organisations concernées et institutions spéciales.

Critère 9 : efficacité et coûts

Les modèles institutionnels permettent difficilement d'apprécier l'efficacité au niveau des coûts : celle-ci dépend de la structure concrète des institutions et surtout de la définition et de l'ampleur des activités confiées à l'institution. A première vue, le modèle 1 semble relativement avantageux du point de vue des coûts car s'il implique le soutien financier de diverses activités, il exclut les frais de création et d'entretien d'une nouvelle institution. Mais à y regarder de plus près, le suivi des divers projets de soutien signifie, dans ce modèle, un grand investissement au niveau administratif interne. Du fait que les commissions consultatives fonctionnent généralement selon le principe de milice, les modèles 2 et 3 sont d'ordinaire considérés comme peu onéreux. Toutefois, les modestes budgets des commissions actuelles laissent craindre qu'avec un coût comparable, les fonctions souhaitées ici décrites ne puissent pas être garanties et cela dans une large mesure. Même si le modèle 4 et en particulier le modèle 5 semblent comparativement plus chers, le coût de leur création et de leur entretien est également plus transparent et ils permettent d'envisager des fonds provenant de tiers (par exemple des cantons ou d'autres organisations concernées). Enfin, le modèle 6 est sans nul doute comparativement plus onéreux car pour pouvoir traiter des recours individuels avec sérieux et dans les délais prescrits, il faut disposer d'une infrastructure assez développée (spécialistes et secrétariat).