

AG Menschenrechts-Kommission GT Institution nationale des droits humains

Adresse:

Menschenrechte Schweiz MERS
Gesellschaftsstrasse 45, 3012 Bern

Telephone 031 302 01 61

E-Mail mers@humanrights.ch

Fax

Website

031 302 00 62

www.humanrights.ch

A quoi devrait ressembler une institution fédérale de protection et de promotion des droits humains ?

Rapport d'évaluation de la journée de travail nationale du 24 octobre 2003

Préparé par le Groupe de Travail "Institution nationale des droits humains"

1. Situation initiale

Une journée nationale de travail a réuni, le 24 octobre dernier au centre de conférences "Egghölzli" à Berne plus de 40 représentants d'ONG ainsi que des personnes intéressées. Le programme détaillé de cette journée figure sur l'invitation.; aucune modification n'y a été apportée.

L'invitation mentionnait déjà que le Groupe de travail (GT) résumerait dans un document écrit les éléments saillants de cette journée et le distribuerait à tous les participants ainsi qu'aux personnes l'ayant expressément demandé.

L'objectif de la journée était de préparer une prise de position des ONG sur la forme que devrait prendre une institution nationale des droits humains et plus particulièrement sur le rapport rédigé par madame Erika Schläppi sur la demande du DFAE, rapport qui esquisse différents modèles. Pour plus de détails vous pouvez vous référer à l'invitation à la journée de travail, au projet de prise de position du GT du 18.octobre 2003 qui y était annexé ainsi qu'à la version courte du rapport de madame Schläppi. Vous pouvez trouver tous ces documents sur le site Internet de Menschenrechte Schweiz (MERS) www.humanrights.ch .

2. Résultats

Les développements ci dessous sont le fruit des discussions sur les différents modèles, qui ont été menées trois ateliers pendant environ 90 minutes. Le manque de temps n'a malheureusement pas permis qu'une discussion approfondie ne soit menée en plénum après les compte rendus des ateliers. Il n'y a ainsi pas eu la place pour une synthèse des différents choix – parfois contradictoires – opérés par les ateliers.

Sur la base du rapport Schläppi, les modèles suivants ont été discutés:

- 1) Mandats explicites donnés à des institutions existantes
- 2) Nouvelle commission consultative

- 3) Commission faîtière “Plus”
- 4) Comité des sages
- 5) Institut indépendant
- 6) Bureau de médiation

Un septième modèle, celui d'un(e) « Préposé(e) aux droits humains » comprenant une forte composante personnelle a été mis en discussion par le groupe de travail. Les discussions ont également porté sur la forme juridique de l'institution qui pourrait jouer un rôle important selon le modèle adopté, en particulier celle de la fondation.

2.1 Atelier 1 (Rapporteur: Stefan Indermühle, Direction: Alberto Achermann)

L'atelier 1 a salué la direction générale prise par le projet de prise de position préparé par le GT. Il a rapidement été décidé de ne pas retenir les modèles 1 (mandats), 3 (Commission faîtière) et 6 (Bureau de médiation). Une première discussion a montré qu'une importance particulière devait être accordée aux points suivants:

L'institution doit travailler sur la palette complète des droits humains et a besoin de la plus grande indépendance possible. Elle doit offrir des prestations – y compris aux ONG – mais ne doit pas devenir un réceptacle dans lequel sont recueillis tous les problèmes dont personne ne veut s'occuper. Le développement d'une recherche orientée vers la pratique est également très important même si la question de savoir où (à quel niveau) elle doit prendre place reste en suspens. Quelques participants ont salué expressément la prise de position préparée par le GT ainsi que ses conclusions. Une attention particulière a été portée par ailleurs à la signification du droit à l'information (i.e. du droit pour l'institution de s'informer) et à la taille de l'institution qui, dans le modèle du “Comité des sages” ne devrait pas être trop petite (comme les 5 membres proposés) ni trop grande (13) du fait de la difficulté à trouver suffisamment de personnel qualifié.

La discussion sur les tâches et les fonctions de l'institution a abouti à un catalogue d'activités qui correspond grosso modo à celles que l'on retrouve dans les Principes de Paris (PP). Il a en particulier été souhaité que l'institution aie une attitude proactive qui traite les droits humains comme une tâche transversale (Human Rights Mainstreaming). Il est également important que l'institution garde une vision générale et réfléchisse au delà de la politique quotidienne. Ses activités principales seraient le monitoring, la mise en œuvre des recommandations des organes internationaux des droits humains, la rédaction de rapports. Elle aurait une fonction de plaque tournante et devrait fournir des prestations aux services publics et aux ONG. Elle mènerait ses propres enquêtes et travaillerait dans le domaine de la sensibilisation aux droits humains. Elle aurait un rôle initiateur dans le domaine de la formation et de l'éducation aux droits humains.

La discussion sur la forme de l'institution a suscité plus de controverses. L'indépendance maximale vis à vis des institutions étatiques signifie aussi une distance plus grande vis à vis de celles-ci ce qui pourrait limiter les possibilités d'exercer une influence sur elles. Le modèle d'un(e) préposé(e) aux droits humains a suscité une certaine sympathie mais a été rejeté par une majorité qui estime que la personnalisation du poste implique aussi certains risques. A part l'exigence d'un large soutien politique, qui serait certainement le plus facilement reconnu à une nouvelle commission extraparlamentaire, la question d'une représentativité “éthique” plus que “politique” a rencontré un écho très favorable. Le modèle d'une Commission a susci-

té la crainte d'une politisation des droits humains. Un institut indépendant, recouvrant la forme d'une fondation et dont le Conseil aurait fonction de "Comité des sages" présente l'avantage d'y lier les cantons (par le biais du financement) en particulier dans le cas où l'Institut offrirait des prestations à ces derniers. Des références ont été faites à ce propos à l'institut allemand des droits humains, à la Fondation "Science et cités" et au KOFF (Centre de compétence pour la promotion de la paix).

Pour le reste, l'atelier a souligné l'importance d'un mandat clairement énoncé dans une loi qui renforcerait sa légitimité, l'importance d'une claire indépendance dans le sens d'une protection contre l'arbitraire de la politique et de l'Etat. Il a également été souhaité que l'institution reste facilement accessible. La plupart des modèles remplissent ces exigences, le modèle d'une Commission pose clairement la question de l'accessibilité et de l'indépendance. Un(e) préposé(e) remplirait le mieux le critère de l'accessibilité alors que l'institut serait le modèle le mieux à même de créer un pôle de compétences techniques. Le degré d'indépendance devra être mesuré à l'aune de la continuité des ressources, en particulier financières qui seront mises à disposition de l'institution. Il sera aussi tenu compte du mode d'élection de ses membres (autorité d'élection ? qui décide de la composition ?).

Conclusions de l'atelier 1:

L'atelier soutient, dans les grandes lignes, la prise de position rédigée par le GT . Une fondation et un "Comité des Sages" rencontrent une large approbation de même qu'un Institut en tant que fondement. L'institution ne doit en aucun cas être composée sur la base d'une proportionnalité politique mais devrait donner la priorité aux compétences. Quelques participants seraient également favorables à une Commission

2.2 Atelier 2 (Rapporteur Daniel Bolomey, Direction: Alain Bovard)

Remarques introductives

Je note que le *Diskussionsratser* proposé était beaucoup trop ambitieux pour notre Atelier et qu'il incitait dans une certaine mesure à reprendre la discussion sur l'ensemble de la problématique. En regard de l'objectif de la Journée qui était de se prononcer sur les modèles, il ouvrait trop la discussion. Résultat dans notre groupe : pas de prise de position claire sur les modèles, mais une discussion nourrie pourtant qui donne quelques pistes pour le Groupe de travail chargé de la synthèse.

La Journée ouverte, y compris à des participations individuelles, a également contribué à une discussion basique – parfois même sur le rôle des ONG – à cause de la participation de personnes qui visiblement étaient dans le « faux film ». Je considère donc personnellement les résultats de l'Atelier comme peu satisfaisants.

Fonctions prioritaires de l'Institution nationale des DH

Des discussions au sein de l'atelier il ressort que les fonctions prioritaires de la future institution devraient être :

- a) Sensibilisation aux droits humains de la population et du gouvernement (Confédération + Cantons)
- b) Promotion des droits humains

- c) Monitoring de la politique suisse des droits humains, en Suisse **et** à l'étranger, au niveau des institutions comme des entreprises (p. ex. sur la Garantie des risques à l'exportation). Il doit s'agir d'un monitoring et non d'un contrôle qui serait mal accepté, notamment par les Cantons. Le monitoring implique une fonction de recommandation et non de dénonciation...
- d) Recommandation, mais impliquant un certain pouvoir de l'institution, non pas de décision, mais d'accès aux décideurs/es.
- e) La forme des dossiers qui lui sont remis ne doit pas être trop contraignante pour les « plaignants » et ne pas avoir forcément de caractère juridique. C'est à l'institution de déterminer de la suite à donner à un dossier, donc sa forme également : plainte, interpellation, projet de loi, etc...

Note 1 : Le champs d'intervention doit être interne et externe (national et international), de manière à ce que cette institution serve à améliorer la cohérence de la politique suisse des DH.

Note 2 : La question du nom de l'instance a retenu l'attention de l'atelier. Une commission c'est froid et bureaucratique. Pas d'alternative proposée à celui d'Institution, qui est aussi très institutionnel. Le nom dépendra du modèle retenu.

Légitimité et acceptation

- La légitimité est donnée par l'entrée de la Suisse à l'ONU et en conformité/cohérence avec les engagements de la Suisse en faveur des droits humains.
- Sa légitimité doit résulter d'une base légale : une loi et pas seulement un mandat du Conseil fédéral qui peut être révocable ; c'est une garantie contre la Commission alibi.

Indépendance

- L'institution doit être indépendante , mais avoir une fonction claire et acceptée par les autorités ;
- Elle ne doit pas être nommée par l'exécutif mais par le Parlement qui peut mieux garantir une indépendance dans la désignation de ses membres, sans pour autant tomber dans une règle de proportionnalité politique mais basées sur la compétence et l'expertise en matière de droits humains.
- Son indépendance provient aussi du fait que son mandat est fondé sur l'ensemble des Conventions des DH des Nations unies et pas seulement sur les traités ratifiés par la Suisse. Elle ne doit pas non plus restreindre son travail en fonctions des réserves éventuellement émises lors de ratifications.
- Ses locaux ne doivent pas être confondus avec ceux de l'Administration fédérale.
- Son financement devrait provenir de différentes sources (Confédération, Cantons, autres).
- **Note** : Le financement devrait être garanti et pas mis à la charge de l'institution. Celle-ci ne devant pas organiser sa propre recherche de fonds qui nécessiterait un temps de travail considérable et serait une concurrence déloyale pour les ONG indépendantes qui ne reçoivent aucune subvention.

Accessibilité

- Une grande accessibilité doit être garantie pour les victimes et les organisations qui les soutiennent ; l'information vers l'extérieur doit être performante ;
- Pas de système de plainte individuelle, pas de procédure légale mais possibilité de déposer des dossiers, si possible collectifs ;
- Les cas individuels devraient être renvoyés soit à la future Ombudsstelle soit à d'autres instances compétentes ;
- La composition de la Commission doit montrer un intérêt clair pour les populations concernées et les victimes;

Note 1 : Obligation de gérer dès le départ la contradiction qui ne manquera pas de surgir entre la grande ouverture et la surcharge inévitable ! Il faudra étudier la possibilité de mettre en place un système où les dossiers sont déposés par les ONG reconnues/accréditées (et qui agiraient ainsi comme filtres).

Note 2 : L'Institution devra avoir un large accès aux dossiers des administrations fédérales et cantonales.

Compétences

L'institution doit disposer de personnalités de premier plan, voire même d'une figure centrale ainsi que d'un personnel compétent pour traiter les dossiers.

Double emploi avec commissions existantes

Le Groupe de travail adhère à l'idée que les mandats peuvent se recouper mais la répartition des tâches doit être complémentaire et efficace ;

- Nécessité probable d'avoir des représentants/es des Commissions fédérales dans l'Institution et réciproquement pour prévenir les doublons, sans que l'institution ne devienne une faïtière des Commissions existantes;
- Faire fonctionner le principe de subsidiarité.

Les deux derniers points n'ont pas été traités faute de temps. L'atelier ne s'est pas prononcé sur un modèle, mais la tendance allait dans le sens des propositions formulées par le Groupe de travail.

2.3 Atelier 3: (Rapporteur: Hanspeter Bigler, Leitung: Ruedi Tobler)

L'Atelier a essayé de définir les tâches de l'institution comme pour pouvoir ensuite tenter de s'approcher des modèles possibles. En ce sens, les tâches et les compétences d'une future institution des droits humains ont été discutées de manière approfondie. Les relations entre les ONG et l'institution ont également été abordées. Le temps mis à disposition n'était malheureusement pas suffisant pour aboutir, après discussion des tâches et des compétences, à la détermination d'un ou plusieurs modèles satisfaisants.

Tâches d'une future institution

- a) Observation systématique et indépendante de la situation générale des droits humains, dans l'optique du respect des normes nationales et internationales (monitoring)
- b) Sensibilisation du public et des autorités par des prestations concrètes, impliquant une décharge pour les autorités.
- c) Examen de thèmes spécifiques aux droits humains et formulation de recommandations (par exemple dans le domaine du développement des droits humains).

Ces tâches doivent être prises en considération sur la base de l'art. 35 de la Constitution fédérale et être ainsi ancrés sur la base des droits fondamentaux constitutionnels.

Compétences d'une future institution.

L'atelier considère la question des compétences de la future institution comme décisive. Plus encore que les domaines de travail qui lui seront attribués, les compétences qui seront mises à sa disposition décideront du succès ou de l'échec de l'institution.

L'atelier a proposé l'ensemble des compétences suivantes pour la future institution:

- Droit de consulter les dossier
- Possibilité de convoquer des partis pour des "Hearings"
- Possibilité d'engager des procédures
- Possibilités d'entamer des enquêtes
- Possibilité de formuler des recommandations

Un droit de sanctionner à été largement discuté et considéré en partie comme une exigence irréaliste. La possibilité de donner de la publicité à certains sujets a aussi été évoquée comme un instrument de sanction suffisant; les opinions étaient toutefois partagées sur le sujet.

Il est par contre prioritaire que les tâches aussi bien que les compétences de l'institution soient déterminées dans une loi.

Relations Institution – NGOs

Les ONG soutiennent l'institution avec leurs propres connaissances et leurs propres réseaux (par exemple pour le monitoring) et restent prêtes à l'alimenter, au sens d'une prestation de services, avec leur savoir spécifique. Si cela devait être souhaité, les ONG seraient également prêtes à prendre un siège au sein de l'institution. Les groupes de population concernés devraient cependant avoir la priorité en l'espèce.

3. Conclusions générales:

Le groupe de travail considère avoir reçu confirmation de son mandat et être tenu de poursuivre ses travaux . Il ressort de la lecture des rapports des trois ateliers de la journée du 24 octobre que:

- ◆ Il est indispensable, quelles que soient les tâches qui seront attribuées à la future institution, qu'elle soit dotée d'une **base légale claire**, lui donnant un mandat aussi large que possible.
- ◆ **L'indépendance**, notamment financière de l'institution doit être garantie et des ressources suffisantes devront lui être attribuées si l'on ne veut pas que cette institution ne reste qu'une façade.
- ◆ Les tâches suivantes devraient en tout cas être attribuées à l'institution: le **monitoring** de la situation des droits humains en Suisse et la **mise en oeuvre** des recommandations formulées par les organes institués par des traités internationaux .
- ◆ L'institution devrait également jouer un rôle important dans le domaine de la **formation et de la sensibilisation** aux droits de l'homme en Suisse, notamment en fournissant du matériel de base et des lignes directrices aux autorités fédérales et cantonales de même qu'aux ONG.
- ◆ En ce qui concerne sa forme, les ONG présentes n'ont pas formulé de recommandation précise sur un ou plusieurs modèles qu'elles imaginent être le meilleur possible. Elles ont toutefois clairement **rejeté** les modèles n°1 (**mandats**) et 6 (**Bureau de médiation**). Un **scepticisme** assez marqué a été montré à l'égard du modèle n°2 (**Commission**) et du modèle 3 (**Commission faitière plus**).
- ◆ Un consensus semble toutefois s'être dégagé pour que les pistes d'un **Comité des sages "élargi"** et d'un **institut indépendant**, voire d'une combinaison des deux comme proposé dans la prise de position du groupe de travail, soient poursuivies et étudiées plus à fond.
- ◆ Quand à sa forme juridique, les ONG favorisent la solution d'une **fondation** qui pourrait être financée par la Confédération et les Cantons.

Berne, Novembre 2003