

Rencontre concernant les institutions nationales des droits humains dans les Etats fédéraux – une rétrospective

Avec l'aimable soutien de Katharina Rose du Secrétariat du Comité international de coordination des institutions nationales des droits humains (ICC) et de l'Association pour la prévention de la torture (apt), la Plateforme Droits humains des ONG a organisé le 13 mars dernier à Genève une rencontre autour de trois dirigeants d'institutions nationales des droits humains dans des Etats fédéraux.

Environ vingt personnes ont montré leur intérêt en participant à cette rencontre. Elles étaient issues de l'Administration fédérale, des commissions fédérales d'experts et des cantons ainsi que de quelques ONG.

Beate Rudolf, directrice de l'Institut allemand pour les droits humains, David Langtry, président de la Commission canadienne des droits de la personne et Gillian Triggs, présidente de la Commission australienne des droits humains s'étaient déclarés prêts à donner des informations sur la situation spécifique à leur pays.

Que ce soit lors des brefs exposés des panélistes ou lors de la discussion qui suivit, les débats ont porté en premier lieu sur la question de savoir si et comment en Allemagne, au Canada ou en Australie, les unités fédérales sont liées à la structure organisationnelle de l'institution nationale, quelles méthodes se sont avérées efficaces pour lier les unités fédérales de l'Etat fédéral dans leur travail et quels sont les succès et défis rencontrés en de telles situations.

Institut allemand des droits humains (DIMR)¹

Après le discours d'accueil et d'introduction de Yves Lador, en tant que représentant de la Plateforme droits humains des ONG, la professeure Beate Rudolf de l'Institut allemand des droits humains (DIMR) a pris la parole. Elle a expliqué l'organisation du DIMR, avant d'évoquer les compétences des Länder et leur collaboration avec l'Institut. Elle a terminé son bref exposé par une conclusion.

Pas d'intégration structurelle des Länder

L'Institut allemand des droits humains est enrégistrée en tant qu'association. D'après la professeure Beate Rudolf, c'est ce qui permet à l'Institut d'avoir un maximum d'indépendance vis-à-vis de l'Etat.

Un jour avant la conférence, les partis gouvernementaux ont accepté un projet visant à donner une base juridique au DIMR. Cette loi, qui devrait être approuvée par le Bundestag (parlement) d'ici aux vacances d'été, donne à l'Institut le rôle d'Institut national indépendant des droits humains en Allemagne. Elle fixe le rôle du DIMR comme service chargé du monitoring pour la Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU (CDPH) et inscrit le financement de l'Institut dans le budget du parlement. Le DIMR demeurera une association, la structure initiale restant inchangée.

¹ voir aussi le portrait du DIMR sur

<http://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/institution-nationale/indh-europe/institut-allemand-droit-humains>

L'Institut disposera toujours de trois organes: l'assemblée générale; le comité et le Kuratorium. Le „Bundesrat“ (seconde chambre chargée du législatif, au sein de laquelle les gouvernements des Länder sont représentés) est représenté au sein du Kuratorium, mais ne dispose pas du droit de vote. Le Kuratorium est un organe de surveillance composé de représentants de la société civile, des médias, du monde politique (2 députés). Le comité est composé du directeur-riche et de son adjoint-e. L'assemblée générale est composée de personnes ou d'organisations ayant une compétence spécifique en matière de droits humains.

Offre consultative du DIMR aux Länder

Pour la professeure Beate Rudolf, le DIMR est relativement faible en comparaison internationale, du fait qu'il ne dispose d'aucune compétence spécifique telle qu'un droit d'accès aux dossiers ou un droit de recours. La professeure a également souligné que le DIMR n'avait qu'une fonction consultative, ce qui lui rend l'accès aux Länder difficile. Les Länder sont en général peu conscients du fait que les obligations de l'Allemagne en matière de droits humains les concernent. Ils sont donc peu enclins à consulter d'eux-mêmes le DIMR.

Pour entrer directement en contact avec les 16 Länder, le DIMR les invite à des «conférences de follow-up» qui traitent de la mise-en-œuvre des observations finales de l'ONU. Il adresse aussi ses recommandations aux conférences spécialisées des directeurs des Länder (qui réunissent par exemple les ministres de la justice, de l'intérieur, des affaires sociales, de la famille). Responsable du monitoring de la CDPH, le délégué du gouvernement représentant les intérêts des personnes handicapées invite les Länder à des échanges réguliers.

Le DIMR se concentre sur les Länder qui semblent disposés à le suivre sur certaines questions des droits humains, qu'il a l'habitude de traiter, ou sur les Länder aux pratiques exemplaires. Le DIMR cherche ainsi à faire figurer certains Länder en exemple. À cela s'ajoute des projets pilotes, notamment en matière de formation aux droits humains (le projet Train-the-Trainer mené en collaboration avec les institutions de formation continue des enseignants), l'examen systématique de la législation des Länder à l'aune de la CDPH (appelé aussi «contrôles de normes») ou encore l'évaluation des plans d'action des Länder pour appliquer la CDPH. Ce type de projets est financé par les Länder concernés. Le DIMR fait également, contre paiement, des études comparatives entre les différents Länder (par exemple sur la mise en œuvre du droit à un enseignement inclusif dans les législations sur l'école des Länder).

Bilan mitigé

La collaboration avec les Länder est d'autant plus difficile que ceux-ci ne disposent pas individuellement d'institutions chargées des droits humains. Les Länder sont cependant de plus en plus sensibles aux droits humains et la CDPH contribue fortement à ce mouvement. Un des objectifs à moyen ou long terme du DIMR serait d'installer des bureaux régionaux au niveau des Länder, qu'ils financeraient eux-mêmes. Pour que les Länder se rendent compte concrètement de la plus-value d'une telle structure régionale, une première expérience pourrait être faite dans chaque Länder pour le suivi de la mise en œuvre de la CDPH.

La Commission canadienne pour les droits de la personne (CHRC)

David Langtry, président de la Commission canadienne pour les droits de la personne a apporté cette deuxième contribution. Il a parlé des juridictions au Canada et des tâches dévolues à l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne (ACCCDP) qui coordonne la collaboration entre les différentes agences canadiennes pour les droits de la personne.

Le Canada divisé en 14 juridictions

Il existe au Canada 14 juridictions indépendantes et souveraines. Elles sont aussi chargées des droits de la personne. Elles couvrent le gouvernement fédéral (federal Crown), les dix provinces (provincial Crowns) et les trois gouvernements territoriaux (territorial governments). Les dix Etats membres, tout comme les trois territoires, ont créé chacun leur commission des droits de la personne, si bien qu'avec la commission fédérale, il existe une commission supplémentaire au niveau national. Ces différentes unités sont indépendantes les unes des autres pour éviter que l'une d'entre elles ne soit subordonnée à une autre. La juridiction au niveau de l'Etat fédéral (federal Crown) est chargée des affaires concernant les employeurs et les fournisseurs de prestations des secteurs privés et publics fédéraux ou soumis à une régulation fédérale.

Un mandat plus large

La Commission est une autorité indépendante qui dépend du Parlement. La Commission a un large mandat. Elle est appelée à promouvoir et à protéger les droits de la personne. En tout premier lieu, le mandat concerne la politique intérieure. La Commission est également en interaction avec des organes traitant des droits humains au sein des Nations Unies.

La Commission est également habilitée à enregistrer les plaintes contre des discriminations dans le monde du travail et à les traiter. De plus, la Commission promeut et protège les droits de la personne par des travaux de recherches, le développement de nouvelles stratégies et en répondant aux consultations du Parlement. La Commission est un Institut national des droits humains gratifié du statut « A » et coopère avec un grand nombre d'acteurs nationaux et internationaux, en particulier également avec différentes ONG.

Coordination des agences des droits de la personne par l'ACCCDP

L'ACCCDP est l'organisation faîtière en ce qui concerne les agences des droits de la personne aux niveaux fédéral, provincial et territorial au Canada. Elle agit comme un canal de communication entre les commissions des droits de la personne au Canada en ce sens qu'elle coordonne différentes initiatives, aide à établir la coopération entre ses membres et/ou d'autres organisations, adopte des résolutions et met sur pied chaque année des conférences. La Commission officie au sein de l'ACCCDP entre autres en tant que médiatrice entre les niveaux international et régional de la protection des droits de la personne.

Avantages structurels et défis

David Langtry voit dans une structure telle que celle mise en place au Canada principalement des avantages : les thèmes des droits de la personne rayonnent ainsi au niveau de l'Etat fédéral mais aussi des provinces et, en même temps, la diversité des avis et des expériences est assurée. Cependant, cette structure suscite également quelques défis. Ainsi, la coordination prend beaucoup de temps. Il n'existe pas seulement des prescriptions différentes du législateur et des ressources très différentes de diverses commissions, mais aussi plusieurs priorités dans leurs attentes. L'ACCCDP prend ses décisions par consensus uniquement, ce qui constitue une entrave à sa capacité d'action.

La commission australienne des droits humains

Dernière à prendre la parole, Gillian Triggs a donné des informations sur la protection constitutionnelle des droits humains, la création de la Commission australienne des droits humains et ses tâches.

Peu de bases légales pour les droits humains

La présidente de la Commission australienne des droits de l'Homme a expliqué en guise d'introduction que la Commission existait depuis 30 ans, qu'elle pouvait compter sur une base légale, était indépendante et bénéficiait donc également du statut « A ». Pour comprendre les raisons de la création de la Commission australienne, il faut connaître les conditions-cadre en Australie. La Constitution australienne ne garantit qu'un seul droit humain, la liberté de religion, et, malgré l'engagement de l'Australie dans la politique des droits humains, il n'existe aucune loi sur les droits (Bill of Rights).

Comme les droits humains ne sont que faiblement protégés par la Constitution en Australie, leur défense dépend principalement du travail du législateur, du Parlement, et des tribunaux. Cependant, l'idée-même des droits humains et des droits fondamentaux n'est que peu enracinée dans la culture politique.

Une structure claire

La Commission australienne des droits humains (Australian Human Rights Commission – AHRC) est une agence de droit public dont la présidence dispose de la plupart des compétences. La Commission est composée de six personnes de divers domaines (Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice, Age and Disability Discrimination, Children, Human Rights, Race Discrimination, Sex Discrimination) et dispose de plus de 130 collaborateurs.

Un mandat étendu au traitement des plaintes

La Commission enregistre les plaintes pour discrimination, ce qui constitue une fonction centrale aux yeux de la professeure Gillian Triggs. En effet, chaque plainte concernant une discrimination doit toujours d'abord être déposée auprès de la Commission. Cela signifie que, lors d'une plainte pour discrimination, l'AHRC arbitre les véritables instances juridiques. Pour ces plaintes, qui concernent avant tout le monde du travail, la Commission a aussi une compétence en matière d'enquêtes. En cela, l'accès à la justice pour tous est assuré.

En outre, la Commission peut transmettre aux organes politiques des propositions qui doivent reposer sur de solides recherches, elle peut également conduire des études.

Il existe en Australie des commissions des droits humains également au niveau régional, présentant cependant avec des profils très variés. Gillian Triggs expliqua que l'on devrait apprendre à mieux travailler ensemble malgré les différents niveaux du fédéralisme. Il est très important d'avoir une manière de travailler avec précaution.

La présidente terminait en faisant remarquer que le travail de l'AHRC en lien avec des politiques des droits humains est mieux accepté lorsqu'il se base sur une recherche empirique sérieuse.

Discussion

Lors de la discussion qui faisait suite aux trois contributions, les personnes participant à la rencontre étaient libres d'adresser leur question aux panélistes. La discussion était conduite par Barbara Bernath (apt).

Question 1 : Existe-t-il en Allemagne des institutions des droits humains au niveau régional ?

Beate Rudolf répondit qu'il n'y avait pas d'organes spécifiques aux droits humains au niveau des Länder. Il y a en fait des médiateurs (des ombudspersonnes), qui cependant ne correspondent à des institutions des droits humains et dont le travail n'est pas systématiquement orienté sur les droits humains garantis au niveau international.

Question 2 : que font les INDH quant au suivi des recommandations internationales sur le plan des unités fédérales ?

L'Institut allemand organise régulièrement des conférences de suivi après la fin de l'examen d'un rapport national. A ces conférences participent des représentantes et des représentants du gouvernement fédéral, du Bundestag et de la société civile. Les responsables en place dans les Länder sont également invités.

David Langtry répond qu'au Canada tout se déroule au travers de l'ACCCDP qui assure alors le monitoring et le suivi et forme des groupes de travail.

En Australie, le gouvernement et la Commission des droits humains établissent des rapports parallèles concernant l'EPU. La Commission cherche à attirer l'attention sur le rapport et à rassembler divers acteurs nationaux.

Les dernières questions portèrent sur le rôle des unités fédérales dans le financement et la prise de décision concernant les objectifs prioritaires pour l'INDH.

En Australie, les Etats fédérés ne sont impliqués ni dans le financement ni dans les travaux thématiques. Gillian Triggs expliquait que le financement était l'affaire de l'Etat fédéral. La Commission établit une planification sur cinq ans, bien que les priorités soient à nouveau examinées chaque année. Cette planification est adoptée par consensus et la Commission est totalement indépendante.

La Commission canadienne établit son propre budget et le présente au parlement. Elle est alors complètement indépendante et pourrait disposer de fonds supplémentaires si cela devait être nécessaire. Aucune demande extérieure n'est adressée à la Commission, mais elle est tenue de rendre un rapport annuel.

En Allemagne aussi, le financement vient pratiquement uniquement du niveau fédéral, seuls quelques projets sont financés par certains Länder. Lors de la fixation des objectifs thématiques principaux, l'Institut allemand fixe ses priorités de manière indépendante et respecte ainsi les recommandations des organes internationaux. Le personnel travaillant à l'Institut travaille sur la planification annuelle que le Kuratorium expertisera une fois encore comme une « bienveillance critique » avant de l'adopter de manière formelle.

Pour terminer, Barbara Bernath n'a pas manqué de remercier les conférencières et conférencier pour leurs propos passionnants.