

L'INDH en Belgique : une arlésienne ?

John Pitseys et Julie Ringelheim

En Belgique, les droits et libertés sont protégés par la Constitution, discutés par des institutions démocratiques, et défendus chaque jour par une multitude d'associations et d'institutions. Pourquoi donc y ajouter une Institution nationale des droits de l'homme ?

À l'origine, l'idée d'une telle institution provient des enceintes internationales. Depuis les années 1990 surtout, les Nations unies encouragent activement les États à créer de tels organismes. L'objectif est de disposer, au niveau national, d'une institution publique, financée par l'État mais indépendante de tous les pouvoirs, chargée de veiller au respect et à la mise en œuvre du droit international des droits de l'homme dans cet État. On peut y voir une forme de ce que Pierre Rosanvallon appelle la « contre-démocratie »¹, à savoir un instrument de surveillance et d'évaluation des gouvernants. Une telle institution peut aussi constituer une force de proposition, capable – par des rapports, des enquêtes, des recommandations – de mettre à l'agenda des problématiques que les politiques préfèrent oublier et de stimuler des réformes (voir l'entretien avec O. De Schutter). Dans certains pays, les INDH peuvent aussi examiner des plaintes : elles offrent alors aux citoyens qui s'estiment lésés dans leurs droits une voie alternative aux tribunaux, moins coûteuse, plus accessible et plus rapide, mais ne disposant pas des mêmes pouvoirs qu'un tribunal (voir l'article de Gauthier De Beco).

En Belgique, nombre d'ONG ont pris fait et cause en faveur d'un tel projet. En 2006, une dizaine d'associations, dont Amnesty International et la Ligue des droits de l'homme, proposent aux politiques un mémorandum d'accord de coopération clé en main, visant à la mise en place d'une *Commission belge des droits fondamentaux*². Sans succès. Car du côté des politiques, l'enthousiasme est moins débordant. Inscrit au programme gouvernemental fédéral en 2003, le projet de création d'une INDH est resté dans les limbes. Il est à nouveau inclus dans l'accord gouvernemental de 2011 avec, cette fois, un fait nouveau : la même année, la Belgique s'est engagée formellement vis-à-vis du Conseil des droits de l'homme des Nations unies à créer une INDH répondant aux Principes de Paris³ – les critères établis au niveau international pour identifier les INDH dignes de ce nom. Elle rejoindrait ainsi les treize États de l'Union européenne

¹ Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

² Disponible à l'adresse justicepaix.be/IMG/pdf/2006-CBDFondamentaux.pdf. Ce texte avait été rédigé par le Professeur Olivier De Schutter et le chercheur Gauthier De Beco.

³ Voir le rapport sur l'examen périodique universel de la Belgique : www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BESession11.aspx.

qui disposent d'une INDH de statut A, c'est-à-dire satisfaisant pleinement à ces Principes (voir l'article de Gauthier De Beco)⁴.

Mais, en pratique, il y a loin de la coupe aux lèvres. En juillet 2012, la ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances, Joëlle Milquet, annonce la mise en place d'un groupe de travail chargé d'élaborer un projet d'accord de coopération portant sur la création, pour le 30 juin 2013, d'un « Institut coupole pour les Droits de l'homme ». Depuis, plus un mot du gouvernement sur le sujet. Trois parlementaires – Bruno Tuybens (SP.A), Georges Dallemagne (CVP) et François-Xavier de Donnea (MR) – ont bien tenté de remettre la question sur le tapis en déposant à la Chambre des représentants, le 10 juillet 2013, une proposition de loi portant création d'un Institut des droits de l'homme. Mais celle-ci semble avoir fait long feu.

La relative passivité de l'autorité fédérale trouve différentes explications. La première est, banalement, d'ordre budgétaire. À moins de la concevoir comme une simple coquille vide – et de courir le risque de se voir refuser une accréditation de type A – la création de l'INDH exige de dégager des budgets de fonctionnement et de personnel. Le gouvernement fédéral ne semble pas en avoir fait une priorité de législature.

Ensuite, les négociations achoppent sur la forme à donner à cette nouvelle structure dans un paysage institutionnel déjà chargé. Au cours des vingt dernières années, en effet, une série d'institutions ont été créées avec pour mission de protéger *certain*s droits spécifiques : le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, la Commission de protection de la vie privée, la Commission nationale des droits de l'enfant, le Comité P... Comment concilier la création d'une nouvelle entité, destinée à exercer un mandat général en matière de droits de l'homme, avec l'existence de ces institutions spécialisées ?

Comment bâtir une INDH belge ?

Plusieurs options sont envisageables. La plus radicale serait de bâtir l'INDH à partir d'une fusion de tous les organismes existants ou d'une partie d'entre eux – ce qui s'est fait dans certains États européens, comme au Royaume-Uni, en Irlande et aux Pays-Bas. Le problème est que ces institutions diffèrent sensiblement par leur structure, leurs missions, leurs modes de fonctionnement, bref leur culture institutionnelle. Et aucune probablement ne peut se prétendre indépendante au sens des Principes de Paris. S'engager dans cette voie impliquerait donc un chantier institutionnel colossal, sans garantie qu'à l'arrivée, l'institution qui en émergerait serait plus efficace que les organismes actuels fonctionnant de façon autonome, avec l'avantage qu'ils peuvent chacun développer une expertise spécialisée dans un domaine spécifique (non-discrimination, vie privée, droits de l'enfant...).

Une autre option parfois évoquée serait de transformer le CECLR en INDH, en étendant ses compétences et en remaniant sa structure. Le problème est que le Centre fait déjà l'objet de grandes manœuvres visant à le réformer en profondeur. Le projet,

⁴ Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a été reconnu INDH de statut B, ce qui signifie qu'il ne répond que partiellement aux Principes de Paris, en raison de la limitation de son mandat à la non-discrimination et de son manque d'indépendance.

en cours d'adoption, consiste d'une part à dissocier les compétences « lutte contre la discrimination » et « droits des étrangers » en les attribuant à deux institutions distinctes, et d'autre part à « interfédéraliser » l'organisme qui sera à l'avenir chargé uniquement de la lutte contre la discrimination, lequel pourra s'occuper de discriminations touchant aux domaines de compétence de l'État fédéral mais aussi des entités fédérées. Vu la difficulté qu'ont eu les membres du gouvernement à se mettre d'accord sur cette réforme, on voit mal comment pourrait s'y ajouter un processus de transformation en INDH.

Reste une troisième possibilité, qui semble la plus réaliste : créer une nouvelle institution, qui s'ajouterait à celles existantes. Sa valeur ajoutée tiendrait au fait qu'elle disposerait d'un mandat global en matière de droits de l'homme, incluant des matières non couvertes par les institutions actuelles, comme les droits économiques et sociaux ou les libertés d'expression et d'association. Elle aurait en outre pour mission spécifique de surveiller le respect, par les autorités belges, des normes internationales relatives aux droits de l'homme, en ce comprises les décisions et recommandations d'organes internationaux comme la Cour européenne des droits de l'homme ou les comités onusiens. Tel est d'ailleurs le modèle proposé par le consortium d'ONG dans leur projet de 2006 et par B. Tuybens et consorts dans leur proposition de juillet 2013. Se pose néanmoins dans ce cas la question du mode de coordination de l'action de l'INDH avec celle des autres institutions, puisqu'il y aurait forcément des recoupements entre leurs compétences respectives.

Un projet à l'arrêt

Dans quelle direction s'oriente la réflexion du gouvernement ? Difficile, à ce stade, d'y voir clair. Le communiqué de juillet 2012 de la ministre Milquet se borne à évoquer un « Institut coupole pour les droits de l'homme », qui réunirait le nouveau Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations, le nouveau Centre fédéral d'analyse des flux migratoires – les deux instances qui doivent résulter de la scission du CECLR – ainsi que l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, qui serait lui aussi interfédéralisé. Faut-il entendre par là que le projet est de créer une INDH *a minima*, limitée à une légère structure de coordination des trois institutions mentionnées, sans extension de compétence et avec un budget et des effectifs minimalistes ? Si c'est cela qui est envisagé, l'intérêt d'une telle entité paraît réduit. Et on peut douter fortement qu'elle passerait le test des Principes de Paris. Même si ces trois institutions étaient réellement indépendantes, leurs mandats combinés ne couvriraient toujours que la non-discrimination et les droits des migrants. Or les Principes de Paris exigent que l'INDH ait « un mandat aussi étendu que possible » pour promouvoir et protéger les droits de l'homme.

À cela s'ajoute – sans surprise – un enjeu d'ordre communautaire. La création d'une INDH en Belgique n'aurait de sens que si elle était compétente pour surveiller le respect des droits fondamentaux au niveau non seulement de l'État fédéral mais aussi des régions et des communautés. Les compétences croissantes exercées par celles-ci touchent inévitablement à certains droits et libertés : songeons à l'éducation, au logement, à l'intégration des migrants ou à la politique de la jeunesse, et demain à l'accroissement de leurs compétences en matière sociale. La mise en place d'une

INDH suppose donc un accord et une collaboration entre les différents niveaux de pouvoir. Or la dynamique centrifuge qui règne actuellement en Belgique n'est pas favorable, c'est le moins qu'on puisse dire, à la création d'une nouvelle institution interfédérale, investie du pouvoir de contrôler l'action des régions et des communautés et au sein de laquelle Flamands et francophones devraient collaborer.

Enfin, sur un plan politique et sociétal, il faut compter avec le fait que la Belgique fonctionne selon un régime consociatif. Pour le dire à traits grossiers, l'équilibre des rapports de pouvoir dans ce type de régime ne résulte principalement ni de l'équilibre contradictoire des pouvoirs législatif et exécutif ni du maintien d'une distinction défiante entre pouvoir politique et société civile, mais du constant travail d'équilibrage et d'alliances entre les partis et clivages semi-formels constituant la société politique. Dans ce cadre, le concept d'INDH tranche avec la tradition de consultation « pluraliste » à la belge et sa pratique du troc politique. Il s'agit d'une instance indépendante, chargée de contrôler l'action politique en matière de droits de l'homme et susceptible de développer une stratégie autonome de mise à l'agenda. Elle constitue donc un objet politique peu – mal – identifié pour l'espace politique belge.

Concrètement, les élections de mai 2014 approchent et le débat semble au point mort, empesé par les blocages institutionnels, le manque de ressources budgétaires, mais aussi la difficulté pour les acteurs de concevoir un objet politique d'un genre nouveau. Les obstacles à la création de cette institution en indiquent paradoxalement la nécessité.

Cet article a été publié dans : *Politique, revue de débats*, n° 82, novembre-décembre 2013, pages 61-63.

Pour citer cet article dans son édition électronique : John PITSEYS, Julie RINGELHEIM, « L'INDH en Belgique : une arlésienne ? », *Les analyses du CRISP en ligne*, 18 novembre 2013, www.crisp.be.

Voir aussi John PITSEYS, Julie RINGELHEIM, « Institution nationale des droits de l'homme (INDH). Une construction périlleuse », *Politique, revue de débats*, n° 82, novembre-décembre 2013, pages 58-60.