

## *La transparence et ses obstacles : vers une INDH en Belgique ?*

John Pitseys et Julie Ringelheim

L'idée est dans l'air depuis des années mais sa concrétisation demeure incertaine : créer une Institution nationale des droits de l'homme (INDH) en Belgique. Le concept 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 « contredémocratie »<sup>1</sup>, à savoir un instrument de surveillance et d'évaluation des gouvernants.

Pour mériter l'appellation « INDH » aux yeux des instances internationales et pouvoir participer à leurs travaux, une institution qui prétend à ce statut doit satisfaire aux Principes de Paris – critères adoptés en 1991 par les INDH alors existantes et approuvées en 1993 par l'Assemblée générale des Nations unies<sup>2</sup>. Ces Principes prévoient notamment qu'une INDH doit être dotée « d'un mandat aussi étendu que possible » pour promouvoir et protéger les droits de l'homme et présenter une structure qui garantisse sa totale indépendance des autres pouvoirs. C'est le Comité international de coordination des INDH qui vérifie la satisfaction de ces critères par les organismes candidats. Cet examen débouche sur la délivrance d'un statut A, B ou C selon qu'ils remplissent pleinement, partiellement ou pas du tout les Principes de Paris. En Belgique, le Centre pour l'égalité des chances a été reconnu INDH de statut B car il n'a qu'un mandat limité et ne présente pas suffisamment de garanties en matière d'indépendance. En revanche, il n'existe pas d'INDH de statut A.

### **Un projet soutenu**

En Belgique, nombre d'ONG ont pris fait et cause en faveur d'un tel projet. En 2006, une dizaine d'associations, dont la Ligue des droits de l'Homme et Amnesty International, 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<sup>3</sup>. Sans succès.

---

<sup>1</sup> P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

<sup>2</sup> Assemblée générale des Nations unies, Résolution 48/134, 20 décembre 1993, A/RES/48/134.

<sup>3</sup> Disponible à l'adresse <http://justicepaix.be/IMG/pdf/2006-CBDFondamentaux.pdf>. Ce texte avait été rédigé par le professeur Olivier De Schutter et le chercheur Gauthier De Beco.

Car du côté des politiques, l'enthousiasme est moins débordant. Inscrit au programme gouvernemental fédéral en 2003 et en 2007, le projet de création d'une INDH de statut A est resté dans les limbes. Il est remis à l'agenda en 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 de statut A, comme l'ont déjà fait tous les pays voisins<sup>4</sup>. 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 aucune information n'a filtré sur le sujet. Le 30 juin 2013 est passé, la législature est arrivée à son terme et le dossier est toujours au point mort.

La constitution des nouveaux gouvernements suite aux élections du 25 mai dernier pourrait être l'occasion de relancer le dossier INDH. Cela suppose toutefois de surmonter les divers obstacles qui ont entravé jusqu'ici toute avancée sur ce projet. La création de l'INDH met en scène des enjeux à la fois communautaires et/ou politiques. Ceux-ci ne font toutefois que s'ajouter à d'importantes questions de fond et de gouvernance.

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'Autorité fédérale mais aussi des Régions et des Communautés : en effet, les compétences régionales et communautaires 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). Or la dynamique institutionnelle actuelle n'est pas favorable, c'est le moins qu'on puisse dire, à la création d'une nouvelle institution investie du pouvoir de contrôler l'action des Régions et des Communautés et au sein de laquelle Flamands et francophones devraient collaborer. Par ailleurs, en Belgique, le concept d'INDH tranche avec le « régime de partis » à la belge, avec sa tradition de consultation « pluraliste », la pratique du troc politique et de la répartition des influences. Il doit s'agir 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 à ce titre un objet politique peu – mal – identifié pour l'espace politique belge. Enfin, il ne faut pas négliger les aspects financiers de la mise en place de l'INDH : il n'est pas évident, en période de coupe budgétaire, de dégager les budgets de fonctionnement et de personnel que requerrait la mise en place d'une nouvelle institution.

## Différentes options d'INDH en débat

Le rôle qu'une telle institution parviendra à jouer dans l'espace socio-politique belge dépendra en outre de sa structure globale, de ses compétences et de ses pouvoirs, mais aussi de sa composition. À l'heure actuelle, tout est en chantier.

La première difficulté est de choisir la forme à donner à cette nouvelle structure, et ce 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 :

---

<sup>4</sup> L'institution créée par les Pays-Bas attend encore l'examen de sa demande de reconnaissance comme INDH de statut A par le Sous-Comité des accréditations du Comité de coordination des INDH.

le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme devenu depuis mars 2014 le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, 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 ?

Plusieurs options sont envisageables. La plus radicale serait de bâtir l'INDH à partir d'une fusion des organismes existants, ou du moins d'une partie d'entre eux. Cela s'est fait dans certains États européens, comme au Royaume-Uni, en Irlande ou 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 ne peut sans doute se prétendre indépendante au sens des Principes de Paris. S'engager dans cette voie impliquerait donc un chantier institutionnel colossal, qui n'aurait de sens que si l'institution qui en émerge est plus efficace que les organismes actuels fonctionnant de façon autonome, tout en conservant l'expertise que chacun d'entre eux a développée dans son domaine spécifique (non-discrimination, vie privée, droits de l'enfant...).

Une autre option serait de transformer le Centre pour l'égalité des chances en INDH, en étendant ses compétences et en remaniant sa structure. Dans ce cadre, il convient toutefois de souligner que le Centre vient lui-même de faire l'objet d'une réforme profonde consistant, d'une part, à dissocier les compétences « lutte contre la discrimination » et « droits des étrangers » en les attribuant à deux institutions distinctes – le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et le Centre fédéral de la migration – et, d'autre part, à interfédéraliser le premier de ces deux organismes, lequel peut désormais s'occuper de discriminations touchant aux domaines de compétence de l'Autorité fédérale mais aussi des entités fédérées. Vu la difficulté qu'ont eue les membres du gouvernement à se mettre d'accord sur cette réforme, on peut avoir des doutes sur la possibilité que s'y superpose à brève échéance un processus de transformation en INDH.

Reste une troisième possibilité, peut-être 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. 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.

## Une INDH : pour faire quoi ?

Deuxième enjeu de taille : quels pouvoirs et quelles missions seront dévolus à l'INDH ? Selon les Principes de Paris, une telle institution doit notamment avoir le pouvoir de fournir de sa propre initiative, à toute autorité, des avis, recommandations, rapports ou propositions sur toute question relative aux droits de l'homme. Elle doit aussi, entre autres, promouvoir la mise en conformité de la législation et des pratiques des pouvoirs publics avec les normes internationales, encourager la ratification des conventions

internationales relatives aux droits de l'homme, et informer les institutions internationales de la situation des droits et libertés dans le pays. Elle peut en outre – sans que ce soit obligatoire au regard de ces Principes – avoir la compétence d'examiner des plaintes pour violation des droits. Dans ce cadre, et vu qu'il existe déjà, dans plusieurs domaines, des mécanismes non judiciaires de traitement de plaintes ou de conseil aux victimes (le Comité P, le Médiateur fédéral, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances ou l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes), il serait souhaitable et utile que l'INDH joue un rôle de « guichet unique », redirigeant les individus vers les organismes compétents lorsqu'il en existe et fournissant elle-même, dans les autres cas, conseils et informations aux victimes. Ses capacités d'action seraient également renforcées si, à l'instar du Centre pour l'égalité des chances, elle disposait du pouvoir d'agir en justice pour dénoncer des atteintes graves aux droits et libertés. On pourrait également imaginer qu'elle ait le pouvoir, dans les cas où elle le juge pertinent, de mener des enquêtes ou de réaliser un travail de médiation.

À travers ces diverses compétences, l'INDH doit en tout cas remplir deux fonctions essentielles : constituer un lieu de contrôle et un espace de débat public. Un lieu de contrôle tout d'abord, qui puisse veiller et surveiller du dehors l'action des autorités publiques. Cette fonction d'évaluation vise à organiser une saine défiance vis-à-vis des politiques en matière de droits fondamentaux : si les droits de l'homme ne font pas une politique, l'existence de l'INDH permet du moins de contrôler les engagements constitutionnels et internationaux de l'autorité publique et d'évaluer leur application. Mais l'INDH doit aussi offrir un espace de discussion semi-formel, qui permette de transformer les enjeux de droits fondamentaux en problèmes politiquement significatifs. L'INDH doit pouvoir rendre visibles des situations de discriminations, d'inégalités structurelles ou d'arbitraire, qui seraient sinon occultées ou exclues de l'agenda politique et médiatique. Le simple fait de faire remonter des expériences structurellement minorisées – pensons à la situation des sans-papiers – ou des problèmes normatifs évacués de l'agenda médiatique – comme les conditions de vie dans les prisons – contribue à questionner les évidences gestionnaires. L'INDH peut, dans la même optique, constituer un lieu d'échange et de discussion entre ONG actives dans le domaine des droits fondamentaux, experts et pouvoirs publics.

## **Associer les acteurs concernés et assurer l'indépendance de l'institution**

La capacité de l'INDH à remplir ses missions dépendra aussi – troisième enjeu – de sa composition. Les Principes de Paris posent à cet égard deux exigences : indépendance et représentation pluraliste des forces sociales. Ce deuxième critère peut être satisfait tant par l'intégration de représentants des différents secteurs de la société au sein de l'institution que par une coopération effective avec ceux-ci, qui resteraient alors en dehors. Comme le montrent les exemples étrangers, l'alternative entre ces deux options correspond à un choix entre deux grands modèles : d'un côté, la plate-forme de concertation, qui réunit en son sein des représentants de nombreuses structures (ONG, syndicats ou autres) et constitue avant tout un lieu de délibération. De l'autre, la commission d'experts, collaborant avec les ONG et d'autres acteurs mais institutionnellement distincte de ceux-ci, et privilégiant la fonction de contrôle.

À cet égard, la question du mode de désignation des membres de l'institution est évidemment cruciale. Il s'agit en effet d'éviter une prise de contrôle de l'INDH par le pouvoir politique ou du moins une neutralisation des positions les plus en pointe. Une désignation par les assemblées parlementaires serait une garantie nécessaire mais non suffisante d'indépendance. Le projet proposé par un groupe d'ONG en 2006 comportait sur ce plan une idée intéressante : qu'une partie des candidats au poste de membres de l'INDH soient proposés par les ONG actives dans le secteur des droits fondamentaux. Par ailleurs, l'indépendance de l'institution requiert aussi l'instauration d'incompatibilités strictes entre la qualité de membre de l'INDH et l'exercice de fonctions politiques, telles qu'un mandat de parlementaire, de membre d'un gouvernement ou de membre d'un cabinet politique. Une séparation statutaire fixe entre l'INDH et les autres autorités publiques doit également être assurée. Enfin, il s'agira de s'interroger sur le type de relation que l'INDH doit entretenir avec la société civile. Comment associer les organisations de défense des droits humains sans les exposer aux risques de la cogestion ? Et comment éviter que l'action de la société civile ne soit désamorcée par la parole officielle et très officiellement légitime de l'INDH ? S'il est utile que les associations de défense des droits fondamentaux participent au processus de désignation des membres de l'institution et soient régulièrement consultées, il serait périlleux pour celles-ci d'être directement représentées dans la structure de l'INDH : il faut rester attentif à la nécessité, pour les ONG, de préserver leur indépendance par rapport à cette institution.

## Des obstacles à franchir

Manque de financement, désorganisation des institutions existantes, dépolitisation du débat public et politisation des mandats : les défis à relever sont donc nombreux, à supposer déjà que l'INDH fasse partie des sujets discutés lors de la formation du gouvernement fédéral ou des exécutifs fédérés. Il est en effet loin d'être certain que la NV-A ou le CD&V examinent d'un œil positif la création d'un organisme fédéral chargé de contrôler la manière dont l'État belge assure le respect des droits fondamentaux. La « complexité institutionnelle » ou le « surréalisme politique » risquent donc de servir une fois encore d'excuse commode pour laisser le dossier dans les limbes. La création d'une INDH est pourtant considérée comme un acte politique de simple bon sens dans de nombreux pays. Elle offre un lieu de débat spécifiquement consacré aux droits fondamentaux, tout en servant de contre-pouvoir politique indépendant à l'action de l'État.

Cet article a été publié dans : *La Chronique de la Ligue des droits de l'Homme*, n° 163, septembre-octobre 2014, pages 31-34.

Pour citer cet article dans son édition électronique : John PITSEYS, Julie RINGELHEIM, « La transparence et ses obstacles : vers une INDH en Belgique ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1<sup>er</sup> septembre 2014, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).