

Date de dépôt : 5 juin 2014

- a) **M 2123-A** **Rapport de la Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Jacqueline Roiz, Lydia Schneider Hausser, François Lefort, Mathilde Captyn, Anne Mahrer, Sophie Forster Carbonnier, Melik Özden, Mauro Poggia, Irène Buche, Marie Salima Moyard pour le maintien d'un office des droits humains dans notre canton**
- b) **M 2216** **Proposition de motion de M^{mes} et MM. Pierre Vanek, Thierry Cerutti, Lionel Halpérin, François Lance, Patrick Lussi, Sophie Forster Carbonnier, Cyril Mizrahi, Bénédicte Montant, Henry Rappaz relative aux tâches assumées par l'ex-office des droits humains et à la coordination en matière de mise en œuvre des droits fondamentaux dans le canton**

Rapport de M. François Lance

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) de la nouvelle législature a traité la motion 2123 lors de ses séances du 5 décembre 2013 ainsi que des 30 janvier, 13 et 20 mars, 3 et 10 avril 2014 sous la présidence de M. Pierre Vanek. Les procès-verbaux ont été tenus successivement par M^{me} Emmanuelle Chmelnitzky, M. Tazio Dello Buono, Christophe Vuilleumier, et M^{me} Virginie Moro. Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur excellent travail et leur collaboration.

Historique

Il est expliqué que cette motion avait fait l'objet de plusieurs séances et de travaux approfondis de la commission lors de la législature précédente. Une commissaire remplaçante (Ve) signataire de la motion explique que la motion avait été déposée suite à la décision de M. Maudet de supprimer l'office des droits humains (ODH).

Cette décision avait interpellé les signataires, le canton de Genève étant connu pour être exemplaire en matière de droits de l'Homme. Elle évoque l'exemplarité de la structure administrative mise en place par l'ODH et signale que cet office représentait un véritable interlocuteur notamment pour Berne, les Nations-Unies et le Haut-Commissariat aux réfugiés. Suite à cette motion, elle explique que la commission a mené toute une série d'auditions et relève que des ONG et les associations de Genève avaient écrit un argumentaire sur la nécessité du maintien de cet office.

Elle signale que, par la suite, la commission avait lié cette motion à un rapport divers ayant été établi par l'ODH sur la traite des êtres humains. Elle indique que la mise en lien avait été intéressante, car tout le travail sur la traite des êtres humains avait pu être mené grâce à l'existence de l'ODH et son soutien. Elle souligne que les auditions avaient démontré qu'encore beaucoup de travail subsistait en la matière à tel point que M. Maudet avait décidé de confier le dossier de la traite des êtres humains à Mme Bugnon, ancienne directrice de l'ODH.

Elle relève que l'une des inquiétudes de la Commission des Droits de l'Homme était de savoir qui allait traiter les dossiers, ce à quoi M. Maudet avait répondu que la tâche serait impartie au Secrétariat général. La commission avait alors considéré que les responsabilités étaient trop diffuses et avait relevé la nécessité de désigner des interlocuteurs pour chaque dossier.

Elle déclare que la désignation de M^{me} Bugnon a rassuré la Commission des Droits de l'Homme. Elle explique que le gel de la M 2123 a fait suite au rattachement de la Commission des Droits de l'Homme au département présidentiel. Effectivement, la Commission des Droits de l'Homme souhaitait juger de l'organisation et du traitement des dossiers une fois que le Conseil d'Etat serait organisé.

Elle conseille à la commission de prévoir l'audition de M. Longchamp afin de savoir comment la question des droits humains est traitée au sein de son département et relève que cette motion n'aura peut-être plus de raison d'être suite à l'audition de M. Longchamp.

Suite à une question d'un commissaire (UDC), elle estime qu'un audit sur une nouvelle structure est délicat et qu'il serait plus intéressant de le mener

dans une année ou deux afin de juger du bon fonctionnement de la structure. Elle indique que Berne avait été interpellée par la suppression de l'ODH et s'inquiétait de perdre un interlocuteur privilégié. Elle pense qu'un contrôle sur cette problématique serait judicieux.

Suite à ces explications, la commission décide d'auditionner M. Longchamp.

Audition de M. Longchamp

M. Longchamp indique que la motion 2123 date de 2012, époque à laquelle la configuration constitutionnelle et administrative n'était pas semblable à aujourd'hui. L'office des droits humains était une instance administrative qui regroupait plusieurs services (bureau de promotion de l'égalité entre hommes et femmes, bureau de la solidarité internationale, bureau du délégué aux violences domestiques, bureau d'intégration des étrangers et bureau de l'amiable compositeur). M. Longchamp indique que le chef du département de la sécurité de l'époque, M. Maudet, considérait que l'office est un échelon administratif superflu et qu'il souhaitait être directement connecté à ces différents services, qui étaient, par ailleurs, composés de faibles effectifs. Aujourd'hui, la constitution a changé et demande qu'un certain nombre d'activités soient rattachées au département présidentiel. Lorsque la nouvelle organisation de l'administration a été décidée, les tâches éminemment transversales (bureau de promotion de l'égalité entre homme et femme et bureau de la solidarité internationale) ont été rattachées au département présidentiel.

Le DS est devenu DSE et a vu le bureau du délégué aux violences domestiques lui être rattaché. En effet, son activité n'a de sens que s'il peut collaborer avec le département chargé de la sécurité. Le bureau de l'intégration des étrangers a été également rattaché au DSE, en lien avec les questions de population et de migration. Le bureau de l'amiable compositeur est en lien avec la Genève internationale et a été rattaché au département présidentiel.

Pour ces raisons, avec le temps et l'expérience, revenir sur la décision de supprimer l'office des droits humains paraît impossible, puisqu'il est maintenant réparti sur deux départements et que la nature des tâches des divers services qui le composaient est très diverse.

Pour des raisons d'efficacité et de convergence de politiques publiques, le Conseil d'Etat souhaite que l'office soit rattaché au département présidentiel, tout en laissant le bureau du délégué aux violences domestiques et le bureau de l'intégration des étrangers au DSE. Le Conseil d'Etat est convaincu que la

nouvelle organisation constitutionnelle commande de rattacher les trois autres services au département présidentiel. L'office des droits humains était composé de 3 personnes, dont les postes ont été supprimés budgétairement. Toutefois, le personnel a été réaffecté à d'autres services. La directrice de l'office, Mme Bugnon, est restée au DSE en tant que secrétaire générale adjointe et travaille actuellement sur la création de l'instance de médiation, notamment.

Un commissaire (Ve) souhaite savoir quelles sont les personnes attachées à poursuivre le travail qui était auparavant celui de l'office.

M. Longchamp indique ces tâches sont traitées par le département présidentiel et les structures de la Genève internationale au sens large. Le Conseil d'Etat a mis sur pied des structures appelées à être consolidées au sein du futur service de la Genève internationale. M. Longchamp explique qu'il ne faut pas confondre ce service avec le délégué à la Genève internationale ou le service traitant les dossiers immobiliers de la Genève internationale. Le futur service sera appelé à subir la même transformation que celle opérée par le service des affaires extérieures. M. Longchamp précise que ce service traitera les éléments en lien avec la Confédération.

Une commissaire (S) souhaite savoir quelle sera la politique du Conseil d'Etat en matière des droits humains, notamment du point de vue de la mise en œuvre de la nouvelle constitution et en particulier des droits fondamentaux.

M. Longchamp répond qu'un calendrier de mise en œuvre de la constitution a été élaboré en décembre dernier et transmis aux députés. Il ajoute que les dispositions directement applicables ont déjà été appliquées, le reste des dispositions sera concrétisé selon un double calendrier de deux et cinq ans.

Une commissaire (S) indique que les droits humains ne concernent pas uniquement la Genève internationale et nécessitent une mise en œuvre au niveau local et il demande comment s'appellera le service des droits humains.

M. Longchamp répond qu'il s'agira du futur service de la Genève internationale et que ce service traitera également des questions de droits humains au plan local et que la Commission des Droits de l'Homme sera aussi saisie de certains sujets.

Un commissaire (MCG) relève qu'une invite de la motion demande d'effectuer un audit sur le développement des activités de l'office. Il souhaite connaître l'avis de M. Longchamp sur cette question. M. Longchamp répond qu'il est difficile de mener un audit sur le développement d'un office disparu il y a deux ans.

A un commissaire (Ve) qui demande s'il était envisageable de mettre sur pied un organe non administratif dans le domaine des droits humains, M. Longchamp répond que le seul organe que la constitution prévoit de mettre sur pied est l'instance de médiation. Cette instance est actuellement discutée au sein de la Commission législative. A ce propos, une grande ambiguïté se pose concernant la relation que l'Etat a avec un certain nombre de ces services. La relation peut être purement administrative, ce qui était le cas de l'office des droits humains. L'office des droits humains n'avait qu'un rapport purement administratif et classique avec le Conseil d'Etat, qui avait une compétence exclusive sur ce dernier. M. Longchamp rappelle qu'il n'appartient pas au Grand Conseil de régler l'organisation de l'administration.

Un commissaire (MCG) demande si les revendications de la motion peuvent être défendues dans un autre cadre. M. Longchamp précise qu'avec l'écoulement du temps, il serait difficile d'imaginer de réinstaurer un office des droits humains, qui aurait la particularité de superviser des activités réparties sur deux départements.

Suite à une question d'un commissaire (UDC), M. Longchamp précise que l'organisation de l'administration, mission politique essentielle, ne sera jamais confiée à un auditeur externe. M. Longchamp conclut que personne ne contesterait aujourd'hui la nouvelle répartition des tâches de l'office des droits humains.

M. Lonchamp répond que revenir sur la décision de suppression serait très difficile. Rattacher tous les services uniquement à la présidence ne serait pas opportun pour les raisons expliquées précédemment et mener un audit en vue du développement serait purement impossible.

Une commissaire (S) rappelle que les initiateurs de la motion souhaitent que la surveillance des droits humains ne soit pas oubliée, notamment au point de vue de la discrimination. Elle ajoute qu'il est évidemment exclu qu'un audit soit mené, mais elle souhaite s'assurer qu'un suivi sur la protection des droits de l'Homme soit effectué.

M. Longchamp précise qu'aucune thématique auparavant traitée par l'office n'a été abandonnée du fait de la suppression de ce dernier.

Discussion

Un commissaire (UDC) relève qu'il n'y a pas de volonté de la commission d'aller à l'encontre de la motion et il soutiendra le choix de rédiger un rapport allant dans le sens des initiants, mais en explicitant que les invites ne sont pas réalisables.

Une commissaire (S) ayant entendu les explications du conseiller d'Etat relève que les thématiques auparavant traitées par l'office le sont aujourd'hui différemment, mais il souhaite qu'un rapport soit élaboré attestant qu'aucune thématique n'est abandonnée.

Un commissaire (Ve) souhaite s'assurer que toutes les prestations soient offertes à la population en matière de discriminations en rappelant que Genève est une ville importante en matière de droits de l'Homme.

Un commissaire (PDC) estime que M. Longchamp a donné toutes les explications et assurances nécessaires et qu'il faut qu'un rapport soit rédigé afin de clôturer la question en l'état. Il comprend les soucis de certains commissaires quant à la surveillance des activités de l'administration, mais il pense que cela peut faire l'objet du travail de commission à l'avenir.

Un commissaire (MCG) indique qu'il n'y a pas urgence sur cette question et propose de reprendre le sujet lors d'une prochaine séance.

Un commissaire (PLR) ne comprend pas cette proposition et pense qu'il faut se prononcer maintenant sur cette motion.

Le Président soumet à la commission la suspension des débats sur la M 2123 :

Oui : 6 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 UDC, 2 MCG)

Non : 3 (1 PDC, 2 PLR)

Abstention : –

Reprise de la discussion

Un commissaire (S) observe que la volonté de cette motion est bien d'avoir un véritable pilotage sur les droits humains au sein du canton plutôt qu'une multiplicité d'entités réparties au sein de l'administration. Il ajoute qu'il n'est pas absurde qu'un message soit adressé au Conseil d'Etat pour un service clairement compétent dans le domaine des droits humains. Il propose alors une série de modifications dans les invites initiales.

Un commissaire (UDC) relève que M. Longchamp, lors de son audition, a bien expliqué comment étaient organisés ses services et il pense que cette organisation répond aux soucis des motionnaires.

Un commissaire (S) répète qu'une politique des droits humains est nécessaire et doit être pilotée par un service de l'Etat. Il mentionne qu'il s'agit en l'occurrence du cœur de la motion.

Un commissaire (PLR) déclare avoir l'impression que le Conseil d'Etat a apporté les réponses aux questions qui ont été posées. Il ajoute que la motion

n'a plus de sens. Il ne croit pas de surcroît qu'il soit nécessaire de la sauver en la transformant.

Un commissaire (S) est ouvert à l'idée de faire une motion de commission en lieu et place d'amendements sur la motion initiale, mais il répète que le cœur de cet objet est toujours d'actualité.

Un commissaire (PLR) pense que le parlement doit surveiller les activités du Conseil d'Etat, mais il ne croit pas qu'il faille s'immiscer dans les affaires de celui-ci.

Un commissaire (PDC) pense que M. Longchamp a rassuré tous les membres de la commission quant à la reprise des activités de l'office des droits humains et constate qu'aucune activité n'a été abandonnée.

Un commissaire (PLR) pense qu'il serait possible d'attendre et de revenir sur la question en procédant à une analyse dans une année. Il précise qu'une nouvelle motion pourrait être alors proposée en cas de besoin, mais qu'il faut laisser le service fonctionner pour le moment.

Un commissaire (Ve) se demande si la commission pourrait alors entrer en matière sur une demande de rapport dans une année.

Un commissaire (S) pense ne pas avoir de problème à demander un rapport au Conseil d'Etat dans une année.

Un commissaire (PLR) propose de refuser cette motion et de demander un rapport dans une année, mais il mentionne qu'il n'entrera pas en matière sur une volonté de création d'un office pilotant les droits humains.

Un commissaire (MCG) pense que la commission doit prendre une décision aujourd'hui et il observe que tout le monde semble d'accord de demander un rapport dans une année.

Un commissaire (PDC) pose la question de la possibilité d'un consensus sur le rejet de cette motion compte tenu des propositions exprimées.

Un commissaire (S) déclare qu'un acte formel lui semble nécessaire pour la demande de rapport au Conseil d'Etat et, le cas échéant, il lui sera impossible de se rallier à cette proposition.

Tous les membres de la commission s'accordent pour dire qu'il faut trouver une sortie honorable à cette situation.

Finalement, la solution de proposer une nouvelle motion qui tient compte de la situation actuelle est acceptée par tous les membres de la commission.

Nouvelle motion

Un nouveau texte de motion est proposé par trois commissaires désignés.

Un commissaire (PLR) suggère de ne faire aucune référence à la motion précédente.

Un commissaire (S) propose une invite générale au lieu de s'axer sur une comparaison « avant-après ». Il rappelle également que l'idée centrale était d'avoir une seule invite portant sur un rapport et il informe que c'est dans le cadre de ce rapport que la question du maintien des activités et du pilotage des droits humains sera exercée. La volonté est de s'appuyer la constitution, dans laquelle il y a les droits fondamentaux. Il précise que c'est dans ce cadre-là que la commission s'inscrit.

Un député (PDC) relève qu'il est indispensable de mentionner l'ancienne motion dans la nouvelle.

Le Président déduit qu'il y a un consensus pour ce projet dans les grandes lignes et propose qu'il y ait deux votes successifs, c'est-à-dire un vote refusant l'ancienne motion et un vote proposant cette nouvelle motion.

Un député (PLR) pense que le but n'est pas de remplacer la motion précédente par celle-ci, mais que l'idée était de rejeter la motion précédente et d'en faire une nouvelle, car la problématique était nécessaire.

Finalement, le Président constate que le texte de la nouvelle motion (M 2216) est accepté à l'unanimité.

Le Président procède au vote de la motion 2123 :

Oui : —

Non : 5 (1 PDC, 1 UDC, 2 PLR, 1 EAG)

Abstentions : 4 (2 MCG, 1 S, 1 Ve)

La motion 2123 est donc rejetée à la majorité.

Proposition de motion (2123)

pour le maintien d'un office des droits humains dans notre canton

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- la nécessité de garder la place prépondérante de la Genève internationale et humanitaire ;
- l'avertissement que représente la perte du siège du Fonds vert pour le climat ;
- l'établissement du Conseil des Droits de l'Homme dans notre canton ;
- la sollicitation de la Confédération auprès des cantons pour assurer le suivi de l'examen périodique universel (EPU), processus central du Conseil des Droits de l'Homme et effectué par les états membres de l'ONU ;
- la création à Genève en 2008 d'un office des droits humains (ci-après ODH) reconnu par la Confédération et proposé comme modèle aux autres cantons,

invite le Conseil d'Etat

- à revenir sur sa décision de supprimer l'office des droits humains et à lui offrir une plus grande autonomie ;
- à le rattacher immédiatement à la présidence du Conseil d'Etat, puis au département présidentiel dès la création de ce dernier ;
- à mener un audit en vue du développement des prestations de cet office.

Secrétariat du Grand Conseil**M 2216**

Projet présenté par la Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) :

M^{mes} et MM. Pierre Vanek, Thierry Cerutti, Lionel Halpérin, François Lance, Patrick Lussi, Sophie Forster Carbonnier, Cyril Mizrahi, Bénédicte Montant, Henry Rappaz

Date de dépôt : 5 juin 2014

Proposition de motion

relative aux tâches assumées par l'ex-office des droits humains et à la coordination en matière de mise en œuvre des droits fondamentaux dans le canton

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- la création au sein de l'administration cantonale d'un office des droits humains en 2008, puis sa suppression en 2012 ;
- la résolution approuvant la modification de la composition des départements (R 750) adoptée par le Grand Conseil, laquelle répartit entre les départements présidentiel (égalité entre femmes et hommes, affaires extérieures et solidarité internationale) et de la sécurité et de l'économie (délégué aux violences domestiques et bureau de l'intégration des étrangers) les tâches dévolues auparavant à l'office des droits humains, respectivement au département de la sécurité depuis la suppression de cet office ;
- la nécessité d'une coordination dans la mise en œuvre des droits fondamentaux dans notre canton ;
- la volonté de maintenir le rôle de Genève en matière de droits de l'Homme ;
- la sollicitation de la Confédération auprès des cantons pour assurer le suivi notamment de l'examen périodique universel (EPU), processus

central du Conseil des Droits de l'Homme et effectué par les Etats membres de l'ONU ;

invite le Conseil d'Etat

à présenter au Grand Conseil d'ici au 30 juin 2015 un rapport :

- dressant un état des lieux des activités menées par l'administration cantonale dans le domaine des droits fondamentaux ;
- indiquant, pour chacune des tâches auparavant dévolues à l'office des droits humains et aux services qui lui étaient rattachés, si et dans quelle mesure elle a été maintenue, et quelle unité administrative en est chargée ;
- précisant si et dans quelle mesure une unité administrative est chargée de la coordination de la mise en œuvre des droits fondamentaux dans le canton, conformément au titre II de la constitution cantonale.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Parmi les tâches essentielles de l'Etat figure notamment celle de garantir les droits fondamentaux. Cette tâche, implicite dans tout Etat qui se respecte, est citée dans la constitution genevoise, adoptée par le peuple puis entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013 :

Art. 8 Buts

*La République et canton de Genève **garantit les droits fondamentaux** et s'engage en faveur de la prospérité commune, de la cohésion et de la paix sociales, de la sécurité et de la préservation des ressources naturelles.* (c'est nous qui soulignons)

Qui plus est, toujours selon la constitution genevoise (art. 41), il incombe en premier lieu aux pouvoirs publics de veiller au respect, à la protection et à la réalisation des droits fondamentaux.

Par ailleurs, la Suisse a signé un nombre important de conventions internationales concernant la promotion et la protection des droits fondamentaux, parmi lesquels :

- la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (adhésion de la Suisse : 29 novembre 1994 ; entrée en vigueur pour la Suisse : 29 décembre 1994) ;
- la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (adhésion de la Suisse : 27 mars 1997 ; entrée en vigueur pour la Suisse : 26 avril 1997) ;
- la convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (adhésion de la Suisse : 28 novembre 1974 ; entrée en vigueur pour la Suisse : 28 novembre 1974 – Message du 4 mars 1974 : FF 1974 I 1035/1020).

Ces engagements devant être respectés sur l'ensemble du territoire suisse, les cantons et les communes sont, indirectement, également parties de ces devoirs et obligations. Ceci d'autant plus que certains domaines, réglés dans d'autres pays au plan national, le sont en Suisse au niveau cantonal, par exemple l'instruction publique, la santé (pour une grande part), et la police.

Ceci a pour conséquence que, lorsque la Suisse doit faire, périodiquement, rapport sur le fait qu'elle respecte bien les engagements auxquels elle a souscrit par les conventions susmentionnées, elle doit

nécessairement faire appel aux cantons pour rendre compte de la situation dans ces derniers eu égard au respect des droits fondamentaux dans les différents domaines cités ci-dessus.

On le voit, le canton doit non seulement veiller à ce que les droits fondamentaux soient respectés sur son territoire, pour des raisons de politique intérieure (constitution cantonale) ou extérieure (conventions internationales), mais il doit encore effectuer un important travail de veille et de reporting/monitoring demandé à ces deux niveaux.

La suppression de l'office des droits humains en 2012 et le rattachement direct des services qui y étaient regroupés au département de la sécurité a donné lieu à une proposition de motion (M 2123) du 14 novembre 2012 « pour le maintien d'un office des droits humains dans notre canton ».

Cela étant, le nouveau Conseil d'Etat élu en novembre 2013, dans le cadre de la réorganisation des départements, a décidé de répartir les services rattachés à l'ex-office des droits humains dans deux départements différents, à savoir celui chargé de la sécurité, ainsi que la présidence.

La Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) n'entend pas intervenir dans cette nouvelle répartition, ce d'autant que la mise en œuvre des droits fondamentaux est une activité par essence transversale et susceptible de concerner tous les départements.

Cela étant, la commission estime nécessaire de pouvoir examiner, « à l'usage », pour l'ensemble des tâches en matière de droits fondamentaux auparavant dévolues à l'office des droits humains et aux services qui lui étaient rattachés, mais aussi pour les nouvelles tâches qui découlent de la constitution du 14 octobre 2012, si et dans quelle mesure elles ont été maintenues, quelle unité administrative en est chargée, et si elles sont assurées de manière satisfaisante, coordonnée et efficace.

Pour toutes ces raisons et au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) vous invite unanimement à accepter la présente motion.