

Fiche d'information No 19 - Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme

Introduction

L'Organisation des Nations Unies exécute une large gamme d'activités visant à réaliser l'un de ses principaux objectifs, la promotion et la protection des droits de l'homme. Très important à cet égard est le système complexe qui a été mis en place en vertu de divers pactes et conventions internationaux pour élaborer des normes, en surveiller l'application et en promouvoir le respect et pour enquêter sur les violations des droits de l'homme. Outre ces activités, l'Organisation des Nations Unies fournit une assistance concrète aux Etats dans les efforts qu'ils déploient pour protéger et promouvoir les droits de l'homme, de même qu'elle informe les populations des droits auxquels elles peuvent prétendre.

Ses structures et activités permettent à l'Organisation des Nations Unies de jouer un rôle central dans la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il faut toutefois être conscient que ses ressources comme sa capacité d'intervention directe, notamment dans les cas individuels, sont limitées. En pratique, une organisation ne peut jamais espérer suivre de près chaque situation, pas plus qu'elle ne peut enquêter sur toutes les allégations de violation des droits de l'homme ni porter secours à toutes les victimes.

C'est pourquoi le système international est lourdement tributaire de l'appui qu'il reçoit des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme tels que ceux qui fonctionnent en Europe, en Afrique et en Amérique. Certains gouvernements et organisations non gouvernementales concernés lui fournissent un appui supplémentaire. Les uns comme les autres ont un rôle particulier à jouer dans l'avènement d'une culture universelle des droits de l'homme. Les organisations non gouvernementales par exemple, de par leur nature même, ont une liberté d'expression, une souplesse dans l'action et une liberté de mouvement qui leur permet de s'acquitter de tâches dont les gouvernements et les organisations intergouvernementales ne sont pas en mesure d'accomplir ou même ne veulent pas s'acquitter. Les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme ont renforcé les instances et normes internationales permettant de traiter les questions relatives aux droits de l'homme dans le contexte politique, historique et social propre à la région concernée.

Le rôle des gouvernements dans la réalisation des droits de l'homme est particulièrement important. Les droits de l'homme concernent les relations entre les individus et entre les individus et l'Etat. C'est pourquoi, concrètement, la protection et la promotion des droits de l'homme sont des activités avant tout nationales, dont chaque Etat doit être responsable. Au niveau national, la protection optimale de ces droits implique une législation adéquate, une magistrature indépendante, l'adoption et la mise en oeuvre de garanties et de recours individuels et la mise en place d'institutions démocratiques. En outre, les campagnes d'information et d'éducation les plus efficaces sont celles conçues et exécutées au niveau national ou au niveau local et qui tiennent compte du contexte culturel et traditionnel local.

Lorsque les Etats ratifient un instrument relatif aux droits de l'homme, soit ils en incorporent directement les dispositions à leur législation nationale, soit ils s'efforcent de s'acquitter autrement des obligations que cet instrument leur impose. C'est pourquoi de nos jours les normes et principes universels concernant les droits de l'homme trouvent expression dans la législation nationale de la plupart des pays. Toutefois, adopter une loi ne suffit pas pour protéger certains droits si la loi en question ne crée pas aussi tous les pouvoirs et institutions juridiques nécessaires pour en assurer la réalisation effective.

Ce problème de la mise en oeuvre effective au niveau national a, en particulier ces derniers temps, suscité beaucoup d'intérêt et d'initiatives au niveau international. L'avènement ou le rétablissement de la démocratie dans de nombreux pays a mis en lumière l'importance des institutions démocratiques s'agissant de sauvegarder les fondements politiques et juridiques des droits de l'homme.

Il est donc devenu de plus en plus apparent que la jouissance effective des droits de l'homme nécessite l'établissement d'infrastructures nationales de protection et de promotion. Des institutions officielles chargées des droits de l'homme ont été créées dans de nombreux pays ces dernières années. Si ces institutions ont des attributions qui varient considérablement d'un pays à l'autre, elles partagent le même objectif, et c'est pourquoi on les appelle collectivement "institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme".

Il ne s'agit pas dans les pages qui suivent de décrire exhaustivement toutes les institutions nationales existantes : un manuel distinct sur le sujet, qui contiendra des conseils pratiques et détaillés à l'intention des gouvernements souhaitant mettre sur pied de telles institutions ou renforcer celles qui existent déjà est en cours d'élaboration au Centre pour les droits de l'homme. La présente fiche d'information vise à donner un aperçu plus général des institutions nationales en décrivant et en tentant de replacer leur apparition dans l'évolution générale de l'action menée pour protéger et promouvoir les droits de l'homme tant au sein qu'à l'extérieur du système des Nations Unies.

L'Organisation des Nations Unies et les institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme

Si l'intérêt qui se manifeste au niveau mondial pour les institutions nationales est un phénomène relativement récent, l'Organisation des Nations Unies s'est, quant à elle, intéressée à ces institutions dès 1946, année où la question a pour la première fois été examinée par le Conseil économique et social. Le Conseil a à cette occasion invité les Etats Membres à examiner "l'opportunité de créer, dans le cadre de leurs pays respectifs, des groupes d'information ou des comités locaux des droits de l'homme qui collaboreront avec eux au développement des activités de la Commission des droits de l'homme".

En 1960, dans une résolution qui reconnaissait le rôle unique que des institutions nationales pouvaient jouer dans la protection et la promotion des droits de l'homme, le Conseil économique et social a invité les gouvernements à encourager la constitution de tels organismes ou à favoriser l'action de ceux qui existaient déjà ainsi qu'à communiquer au Secrétaire général leurs idées et les renseignements dont ils disposaient sur le sujet. Le processus ainsi engagé est un processus continu et des rapports rendant compte des renseignements reçus sont régulièrement soumis par le Secrétaire général à la Commission des droits de l'homme, à l'Assemblée générale et aux Etats Membres.

Durant les années 60 et les années 70, au fur et à mesure que l'activité normative se développait dans le domaine des droits de l'homme, les débats concernant les institutions nationales furent de plus en plus circonscrits aux moyens par lesquels ces organismes pouvaient contribuer à l'application effective des normes internationales. En 1978, la Commission des droits de l'homme a décidé d'organiser un séminaire sur les institutions nationales et locales qui avait pour tâche de proposer des principes directeurs concernant la structure et le fonctionnement de ces institutions. C'est ainsi qu'eut lieu à Genève, du 18 au 29 septembre 1978, le Séminaire sur les institutions nationales et locales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, à l'occasion duquel une série de principes directeurs

furent approuvés. Aux termes de ces principes, les fonctions des institutions nationales devaient être les suivantes :

- a) Fournir au gouvernement ainsi qu'à la population du pays concerné des renseignements sur les droits de l'homme;
- b) Contribuer à éclairer l'opinion publique pour qu'elle prenne conscience des droits de l'homme et les respecte;
- c) Examiner toute situation particulière pouvant se présenter sur le plan national et que le gouvernement peut décider de leur soumettre, et délibérer et formuler des recommandations à ce sujet;
- d) Fournir au gouvernement national des avis sur toutes questions concernant les droits de l'homme que celui-ci peut leur soumettre;
- e) Etudier en permanence l'état de la législation, les décisions judiciaires et les dispositions administratives concernant la promotion des droits de l'homme, et élaborer et remettre aux autorités compétentes des rapports sur ces questions;
- f) Accomplir toute autre fonction que le gouvernement pourrait leur confier en ce qui concerne les obligations qui sont les siennes en tant qu'Etat partie à des accords internationaux dans le domaine des droits de l'homme.

Du point de vue de la structure, ces institutions devaient, aux termes des principes directeurs :

- a) Etre conçues de manière à, dans leur composition, être représentatives de l'ensemble de la population du pays afin de faire participer tous les segments de cette dernière au processus de prise des décisions dans le domaine des droits de l'homme;
- b) Fonctionner sur une base régulière, tout individu ou toute autorité publique devant pouvoir y avoir immédiatement accès;
- c) Disposer, le cas échéant, d'organes consultatifs locaux ou régionaux pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions.

Les principes directeurs furent ultérieurement approuvés par la Commission des droits de l'homme et par l'Assemblée générale. La Commission invita tous les Etats Membres où il n'existait pas encore d'institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme à prendre des mesures appropriées pour en créer, et pria le Secrétaire général de soumettre un rapport détaillé sur les institutions nationales existantes.

Tout au long des années 80, l'Organisation des Nations Unies continua de s'intéresser activement à cette question et une série de rapports, établis par le Secrétaire général, furent présentés à l'Assemblée générale [\(1\)](#)

. C'est durant cette période qu'un nombre considérable d'institutions nationales furent créées, souvent avec l'assistance du Programme de services consultatifs du Centre pour les droits de l'homme.

En 1990, la Commission des droits de l'homme pria le Secrétaire général d'organiser des rencontres à l'intention des institutions nationales et régionales pour la promotion et la protection des droits de l'homme en vue d'examiner la coopération entre ces institutions et les organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies et ses organismes, et d'étudier comment accroître leur efficacité. Les conclusions de ces rencontres, qui ont eu lieu à Paris en octobre 1991, sont résumées dans l'annexe de la présente fiche.

QU'EST-CE QU'UNE "INSTITUTION NATIONALE POUR LES DROITS DE L'HOMME" ?

De nos jours, les droits de l'homme intéressent pratiquement chaque sphère d'activité gouvernementale et, de fait, de nombreux autres secteurs de la vie publique et privée. Le nombre et la variété des "institutions" s'occupant de questions relevant des droits de l'homme reflète cette réalité. Les activités des Eglises, des syndicats, des médias et de nombre d'organisations non gouvernementales concernent directement les droits de l'homme, comme celles de la plupart des ministères, des tribunaux et des parlements.

La notion d'institution nationale pour les droits de l'homme est toutefois bien plus précise en ce qu'elle désigne un organe dont les fonctions sont spécifiquement définies dans l'optique de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Bien que ces institutions ne soient jamais identiques, un certain nombre de similarités existent qui permettent de les distinguer des diverses entités susmentionnées. Les institutions nationales visées ici ont toutes un caractère administratif - au sens où elles ne sont ni judiciaires ni parlementaires. En règle générale, elles détiennent une autorité consultative permanente en ce qui concerne les droits de l'homme au niveau national et/ou au niveau international. Elles poursuivent leurs objectifs soit au niveau général, en formulant des opinions et des recommandations, soit en examinant des plaintes soumises par des individus ou des groupes et en se prononçant sur ces plaintes. Dans certains pays, c'est la constitution qui prévoit la création d'une institution nationale chargée des droits de l'homme. Plus souvent, ces institutions sont créées par une loi ou un décret. Si nombre d'entre elles sont d'une manière ou d'une autre rattachées à l'exécutif, l'indépendance dont elles jouissent effectivement dépend de divers facteurs, dont leur composition et la manière dont elles fonctionnent.

La majorité des institutions nationales existantes peut être regroupée en deux grandes catégories : "commissions des droits de l'homme" et "ombudsman". Une autre catégorie, moins commune mais non moins importante, est constituée par les institutions nationales "spécialisées", dont la tâche est de protéger les droits de certains groupes vulnérables, par exemple les minorités ethniques et linguistiques, les populations autochtones, les enfants, les réfugiés ou les femmes. Ces trois catégories d'institutions nationales sont examinées en détail ci-après.

Commissions des droits de l'homme

Dans de nombreux pays, des commissions spéciales ont été créées pour veiller à l'application effective des lois et règlements concernant la protection des droits de l'homme. La plupart d'entre elles sont indépendantes des autres organes de l'Etat, bien qu'elles puissent être tenues de faire rapport au parlement à intervalles réguliers. Pour assurer leur indépendance, ces commissions sont généralement composées de membres d'origines diverses mais dont chacun a un intérêt, des compétences ou une expérience particuliers dans le domaine des droits de l'homme. Le choix de ces membres peut être soumis à des prescriptions ou des restrictions, par exemple des quotas sur le nombre de représentants ou

de candidats des différentes catégories professionnelles, des partis politiques ou des collectivités locales.

Les commissions des droits de l'homme s'occupent principalement de la protection des nationaux contre la discrimination et de la protection des droits civils et autres droits de l'homme. Leurs attributions et leurs pouvoirs précis sont définis dans la loi ou le décret en portant création. C'est aussi cette loi ou ce décret qui définit leur compétence, en précisant la gamme des comportements discriminatoires ou des violations sur lesquelles elles sont habilitées à enquêter. Certaines commissions s'occupent des violations de tous les droits reconnus dans la constitution. D'autres peuvent être habilitées à examiner les cas de discrimination fondée sur un large éventail de motifs, tels que la race, la couleur, la religion, le sexe, l'origine nationale ou ethnique, l'incapacité, la situation sociale, la sexualité, les convictions politiques et l'origine familiale.

L'une des fonctions dont les commissions des droits de l'homme sont le plus souvent investies consiste à recevoir des plaintes d'individus (et parfois de groupes) alléguant des abus commis dans le domaine des droits de l'homme en violation de la législation nationale et à enquêter sur ces plaintes. Pour s'acquitter convenablement de leur tâche, les commissions ont généralement le pouvoir d'obtenir des éléments de preuve concernant les affaires qu'elles instruisent. Même rarement utilisé, ce pouvoir est important en ce qu'il écarte le risque pour les commissions d'être neutralisées par le manque de coopération de la personne ou de l'organe contre lesquels la plainte est dirigée. Si les procédures suivies par les diverses commissions des droits de l'homme pour instruire les plaintes et trouver une solution varient considérablement, elles reposent le plus souvent sur la conciliation et/ou l'arbitrage. Dans le cadre de la conciliation, la Commission s'efforce de réunir les deux parties pour parvenir à un résultat mutuellement satisfaisant. Si le différend ne peut être réglé par la conciliation, la Commission peut être habilitée à recourir à un arbitrage dans le cadre duquel, après une audience, elle rendra une décision.

Il n'est pas fréquent qu'une commission des droits de l'homme se voit conférer le pouvoir d'imposer une solution juridiquement contraignante aux parties à un différend. Toutefois, ceci ne signifie pas que le règlement ou les mesures correctives recommandées par la Commission puissent être ignorés. Dans certains cas, un tribunal spécial connaîtra des questions qui n'ont pu être réglées et statuera. En l'absence d'un tel tribunal, la Commission peut être habilitée à renvoyer les affaires non réglées aux tribunaux de droit commun pour décision définitive et exécutoire.

Les commissions des droits de l'homme ont une autre fonction importante, à savoir examiner systématiquement la politique du gouvernement dans le domaine des droits de l'homme afin de déceler les manquements au respect des droits de l'homme et de proposer des mesures pour améliorer la situation. Elles peuvent aussi être habilitées à surveiller le respect par l'Etat de la législation nationale et des dispositions juridiques internationales relatives aux droits de l'homme et, si nécessaire, recommander des changements. La capacité d'une commission d'entreprendre des enquêtes d'office est importante s'agissant d'évaluer son pouvoir et son efficacité. Ceci est particulièrement vrai dans les situations mettant en cause des individus ou des groupes qui n'ont pas les ressources financières ou sociales nécessaires pour présenter des plaintes individuelles.

Les droits de l'homme ne peuvent être réalisés uniquement par des mesures législatives et administratives. C'est pourquoi les commissions se voient souvent confier la responsabilité importante de sensibiliser la collectivité aux droits de l'homme. La promotion et l'éducation dans le domaine des droits de l'homme peuvent consister pour les commissions à expliquer

à la population quels sont leurs fonctions et leurs objectifs, à susciter des débats sur diverses questions importantes touchant les droits de l'homme, à organiser des séminaires, à fournir des services consultatifs et tenir des réunions d'information ainsi qu'à établir et diffuser des publications relatives aux droits de l'homme.

L'ombudsman

La fonction d'ombudsman existe maintenant dans de nombreux pays. L'ombudsman (qui peut être une personne physique ou une personne morale) est en général nommé par le parlement en vertu de la constitution ou par le biais d'une loi spéciale. La principale fonction de cette institution est de protéger les droits des individus qui s'estiment victimes d'une injustice de la part de l'Administration. C'est pourquoi l'ombudsman joue souvent le rôle de médiateur impartial entre l'individu qui s'estime lésé et l'Administration.

Si l'institution n'est pas exactement la même dans tous les pays, tous les ombudsmen appliquent des procédures similaires dans l'exercice de leurs fonctions. L'ombudsman reçoit des plaintes d'individus sur lesquelles il enquête à condition qu'elles relèvent de sa compétence. Dans le cadre de ces enquêtes, l'ombudsman a généralement accès aux documents de toutes les autorités concernées. À l'issue de l'enquête, il formule une recommandation sous forme de déclaration. Cette déclaration est remise au plaignant ainsi qu'au service ou à l'autorité visé par la plainte. En général, si la recommandation n'est pas suivie d'effet, l'ombudsman peut soumettre au parlement un rapport ad hoc, qu'il convient de distinguer du rapport annuel au parlement qui peut comprendre des informations sur les problèmes que l'ombudsman a rencontrés et contenir des propositions de réformes législatives et administratives.

Si tout citoyen qui estime que ses droits ont été violés peut présenter une plainte à l'ombudsman, de nombreux pays exigent que le plaignant ait d'abord épuisé tous les autres recours légaux. Le dépôt des plaintes peut aussi être assujéti à des délais, et si l'autorité de l'ombudsman s'étend en général à tous les aspects de l'administration, elle exclut parfois les plaintes mettant en cause les président, ministres et magistrats.

Les modalités de saisine de l'ombudsman varient également d'un pays à l'autre. Dans de nombreux pays, les individus peuvent porter plainte directement auprès de l'ombudsman. Dans d'autres, ils doivent passer par un intermédiaire, par exemple un membre du parlement. Les plaintes sont en général confidentielles, et l'identité du plaignant n'est pas divulguée sans son consentement.

L'intervention de l'ombudsman n'est pas toujours subordonnée au dépôt d'une plainte, et il est parfois habilité à ouvrir des enquêtes d'office. Les enquêtes d'office ont souvent trait à des questions dont l'ombudsman estime qu'elles sont d'intérêt général, affectent des droits collectifs et dont il est peu probable qu'elles fassent l'objet d'une plainte individuelle.

À de nombreux égards, les pouvoirs d'un ombudsman sont très similaires à ceux d'une commission des droits de l'homme. L'un comme l'autre peut recevoir des plaintes individuelles et enquêter sur celles-ci. En principe, ni l'un ni l'autre n'a le pouvoir de rendre des décisions exécutoires. Des différences existent néanmoins dans leurs attributions, ce qui explique pourquoi certains pays se sont dotés des deux types d'institution.

Dans la plupart des cas, la fonction principale de l'ombudsman est de garantir l'équité et la légalité des actes de l'Administration. Les commissions des droits de l'homme s'occupent plus spécialement de la discrimination, et de ce fait s'intéressent souvent aux actes de

personnes privées, physiques ou morales, outre ceux de l'Administration. En général, c'est l'examen des plaintes individuelles qui constitue le gros des activités de l'ombudsman, même si celles-ci s'étendent progressivement à la protection et à la promotion des droits de l'homme.

Institutions spécialisées

Les groupes vulnérables et minoritaires diffèrent d'un pays à l'autre, mais le problème qu'ils rencontrent tous le plus fréquemment est celui de la discrimination. Les membres de la collectivité dont les gouvernements estiment que leurs intérêts doivent être protégés par des institutions spécialisées dans le domaine des droits de l'homme sont le plus souvent les membres des minorités ethniques, linguistiques et religieuses, les populations indigènes, les étrangers, les migrants, les immigrants, les réfugiés, les enfants, les femmes, les pauvres et les handicapés.

En règle générale ces institutions spécialisées sont créées pour promouvoir la politique sociale élaborée par le gouvernement pour protéger le groupe concerné. Pour la plupart, les institutions en question exercent des fonctions similaires à celles des commissions des droits de l'homme moins spécialisées et des ombudsmen. Elles sont généralement habilitées à enquêter sur les cas de discrimination ponctuelle ou systématique à l'encontre des membres du groupe concerné ou de ce groupe dans son ensemble. Si elles sont le plus souvent compétentes pour enquêter sur les plaintes formulées par les membres du groupe contre une personne physique ou un organisme public, elles sont comme les autres institutions nationales chargées des droits de l'homme rarement habilitées à rendre des décisions exécutoires ou à engager une action en justice.

Outre qu'elles fournissent une assistance matérielle et des conseils à titre individuel ou collectif, ces institutions sont souvent chargées de surveiller l'efficacité de la législation en vigueur et des dispositions constitutionnelles intéressant le groupe concerné. C'est ainsi qu'elles font souvent office de consultants et de conseillers auprès du parlement et de l'exécutif.

Observations finales

Pour certains, rien ne justifie la création d'organismes spéciaux chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Ils font par exemple valoir qu'ils représentent une utilisation peu judicieuse de ressources limitées et que l'existence d'une magistrature indépendante et d'un parlement démocratiquement élu suffit à écarter le risque de violations des droits de l'homme.

Malheureusement, l'histoire montre qu'il n'en est rien. Un organe qui est d'une certaine manière à l'écart des responsabilités de l'exécutif et de l'administration de la justice est à même de jouer un rôle moteur dans le domaine des droits de l'homme. En gardant ses distances, en réalité comme en apparence, par rapport au gouvernement en place, un tel organe peut apporter une contribution unique aux efforts déployés par le pays pour protéger ses citoyens et développer une culture respectueuse des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans certains pays, la création d'organes tels que les commissions des droits de l'homme et les ombudsmen pour protéger les droits de l'homme au niveau national procède d'une longue tradition. Néanmoins, la majorité de ces institutions ont été mises en place depuis les années 80. Cette tendance, activement encouragée par l'Organisation des Nations Unies,

atteste un engagement croissant, au plan tant national qu'international, en faveur des droits de l'homme. L'intérêt accru qui se manifeste pour les institutions nationales chargées des droits de l'homme doit aussi être perçu à la lumière des processus récents de démocratisation et de réforme que connaissent un grand nombre de pays.

De par son association aux travaux des institutions nationales, l'Organisation des Nations Unies a compris qu'il n'existe pas de modèle d'institution nationale susceptible d'être recommandé à tous les pays pour les aider à s'acquitter de leurs obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme. En effet, si chaque pays peut tirer parti de l'expérience des autres, les institutions nationales doivent être établies compte tenu des traditions culturelles et juridiques locales ainsi que du système politique en place.

L'Organisation des Nations Unies s'est aussi rendu compte que les Etats souhaitant mettre en place des institutions nationales ou renforcer celles qui existent déjà n'ont pas tous les capacités techniques et financières nécessaires pour le faire. Le Centre pour les droits de l'homme, dans le cadre de son Programme de services consultatifs et de coopération technique, a au cours des dernières années fourni des services d'experts et une assistance matérielle dans ce domaine à divers pays. Il encourage les Etats Membres à solliciter une assistance pour se doter d'institutions nationales chargées des droits de l'homme ou renforcer celles qui existent déjà. Une assistance concrète peut être fournie à cette fin dans le cadre du Programme de services consultatifs du Centre pour les droits de l'homme.

Les institutions chargées des droits de l'homme du type décrit dans la présente fiche d'information ne sauraient régler les problèmes que les gouvernements et la communauté internationale n'ont pu résoudre. Elles ne sont pas non plus mises en place pour remplacer les organes de l'Organisation des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales actives dans le même domaine. Il est clair que leur rôle est complémentaire, et le renforcement de ces institutions ne peut qu'améliorer l'efficacité des systèmes nationaux et internationaux de protection et de promotion des droits de l'homme.

ANNEXE

PRINCIPES CONCERNANT LE STATUT ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME

En octobre 1991, le Centre pour les droits de l'homme a organisé des rencontres internationales pour examiner et mettre à jour les informations sur les institutions nationales chargées des droits de l'homme. Ont participé à ce séminaire des représentants d'institutions nationales, d'Etats, de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, ainsi que d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

Outre qu'ils ont échangé des vues sur les dispositions existantes, les participants à ces rencontres ont élaboré une série exhaustive de recommandations sur le rôle, la composition, le statut et les fonctions des institutions nationales chargées des droits de l'homme. Ces recommandations, qui ont été approuvées par la Commission des droits de

l'homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993), sont résumées ci-après.

A. Compétences et attributions

1. Une institution nationale est investie de compétences de protection et de promotion des droits de l'homme.

2. Une institution nationale est dotée d'un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, déterminant sa composition et son champ de compétence.

3. Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes :

a) Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme. L'institution nationale peut décider de les rendre publics. Ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative de l'institution nationale se rapportent aux domaines suivants :

i) Toutes dispositions législatives et administratives, ainsi que celles relatives à l'organisation judiciaire destinées à préserver et étendre la protection des droits de l'homme. A cet égard, l'institution nationale examine la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et fait les recommandations qu'elle estime appropriées en vue de s'assurer que ces textes soient respectueux des principes fondamentaux des droits de l'homme. Elle recommande, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;

ii) Toute situation de violation des droits de l'homme dont elle déciderait de se saisir;

iii) L'élaboration des rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;

iv) Attirer l'attention du gouvernement sur les situations de violations des droits de l'homme dans tout pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement.

b) Promouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'Etat est partie, et à leur mise en oeuvre effective;

c) Encourager à la ratification desdits instruments ou à l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en oeuvre;

d) Contribuer aux rapports que les Etats doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;

e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et toute autre institution de la famille des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme;

f) Etre associée à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en oeuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels;

g) Faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination raciale, en sensibilisant l'opinion publique notamment par l'information et l'enseignement, en faisant appel à tous organes de presse.

B. Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie élective ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants :

- Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;

- Des courants de pensées philosophiques et religieux;

- D'universitaires et d'experts qualifiés;

- Du parlement;

- Des administrations (s'ils sont inclus, ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).

2. L'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'Etat et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition.

C. Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de son fonctionnement, l'institution nationale doit :

1. Examiner librement toutes questions relevant de sa compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de ses membres ou de tout requérant;
2. Entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de sa compétence;
3. S'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse, particulièrement pour rendre publics ses avis et recommandations;
4. Se réunir sur une base régulière et autant que de besoin en présence de tous ses membres régulièrement convoqués;
5. Constituer en son sein en tant que de besoin des groupes de travail et se doter de sections locales ou régionales pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions;
6. Entretenir une concertation avec les autres organes juridictionnels ou non, chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme (notamment ombudsmen, médiateurs, ou d'autres organes similaires);
7. Compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer des rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la protection et la promotion des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

D. Principes complémentaires concernant le statut des commissions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel

Une institution nationale peut être habilitée à recevoir et examiner des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elle peut être saisie, par des particuliers, leurs représentants, des tierces parties, des organisations non gouvernementales, des associations et syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des commissions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :

1. Rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes, ou, le cas échéant, en ayant recours en tant que de besoin à la confidentialité;
2. Informer l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes, et lui en faciliter l'accès;
3. Se saisir des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi;
4. Faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou réformes des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés rencontrées par les auteurs des requêtes pour faire valoir leurs droits.

Note

1. A/36/440 (1981)

A/38/416 (1983)

E/CN.4/1987/37 (1987)

E/CN.4/1989/47 et Add.1 (1989)

E/CN.4/1991/23 et Add.1 (1991)