



Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

***Garantir l'efficacité des institutions
nationales de défense des droits humains :***

Recommandations d'Amnesty International

Index AI : IOR 40/007/01

•
ÉFAI
•

SOMMAIRE

<i>Établir des normes est une condition préalable à toute action efficace</i>	3
<i>1. Créer des institutions nationales de défense des droits humains garantes d'une action indépendante et efficace</i>	5
1.1 <i>Veiller à la forme juridique des textes fondateurs</i>	
1.2 <i>Consulter la société civile</i>	
1.3 <i>Obtenir des garanties de compétences dans les États fédéraux</i>	
1.4 <i>Pouvoir coopérer avec d'autres institutions</i>	
1.5 <i>Pouvoir en référer à d'autres organismes</i>	
1.6 <i>Fixer des priorités, définir des objectifs, assurer le suivi</i>	
<i>2. Les membres</i>	7
2.1 <i>Les qualités requises</i>	
2.2 <i>L'importance d'une direction solide</i>	
2.3 <i>Consultations et procédures de nominations</i>	
2.4 <i>Représentation de la société civile</i>	
2.5 <i>Un personnel indépendant, impartial, dégagé des soucis de carrière</i>	
2.6 <i>Des effectifs suffisants pour mener le travail à bien</i>	
2.7 <i>Prérogatives et impunité liées à la fonction</i>	
<i>3. Mandat et pouvoirs</i>	9
3.1 <i>Champ de compétences reconnu à une institution</i>	
3.2 <i>Rendre des comptes, condition d'une action effective et efficace</i>	
3.3 <i>Garantir les droits de tous</i>	
3.4 <i>Participer aux réunions et instances traitant du droit international relatif aux droits humains</i>	
3.5 <i>Conseiller les gouvernements en matière de législations nationales</i>	
3.6 <i>Agir en justice dans les affaires relevant du droit national</i>	
3.7 <i>Établir une communication efficace avec les gouvernements</i>	
<i>4. Enquêtes et investigations</i>	13
4. A <i>Recommandations générales</i>	
4. A. 1 <i>Ne pas se laisser opposer de délais</i>	
4. A. 2 <i>Pouvoir mener une enquête de sa propre initiative</i>	
4. A. 3 <i>Instruire les cas individuels en les replaçant dans leur contexte</i>	
4. A. 4 <i>Analyser les causes profondes de la persistance de problèmes</i>	
4. A. 5 <i>Pouvoir rechercher les auteurs d'exactions en toute sécurité</i>	
4. A. 6 <i>Posséder une autorité contraignante en matière de témoignages et de production de preuves</i>	
4. A. 7 <i>Rassembler des données et les tenir à jour pour obtenir une image précise de la situation des droits humains</i>	

4. B Méthodes d'investigation	
4. B. 1 Faire appel à des professionnels indépendants	
4. B. 2 Former le personnel	
4. B. 3 Protéger les témoins	
4. B. 4 Protéger les preuves	
4.C Plaintes concernant des situations individuelles	
4. C. 1 Qui peut porter plainte ?	
4. C. 2 Informer les victimes de leurs droits	
4. C. 3 Axer les procédures sur les victimes	
4. D Reprendre des enquêtes non abouties	
4. D. 1 Différencier les attributions des institutions de défense des droits humains de celles du système judiciaire	
4. D. 2 Travailler parallèlement au système judiciaire	
4. D. 3 Dans le cas d'actes criminels, s'assurer du suivi des recommandations auprès des procureurs et du système judiciaire	
5. Recommandations et réparations autres que judiciaires	20
5.1 Réparations et dispositions d'attente	
5.2 Réparation mais pas impunité	
5.3 Le nécessaire suivi des recommandations	
6. Éducation aux droits humains	20
7. Visites des lieux de détention	21
7.1 Modalités de visites	
8. Faire connaître son action	22
8.1 Relations avec les médias	
8.2 Comptes rendus et rapports annuels	
8.3 Confidentialité	
9. Être accessible	23
9.1 Se doter de bureaux régionaux	
9.2 Avoir des locaux accessibles	
9.3 Faciliter la communication avec les victimes	
10. Le budget	24

Établir des normes est une condition préalable à toute action efficace

Les institutions nationales de défense des droits humains sont les instances – ombudsman, médiateur ou protecteur du citoyen – chargées de défendre les droits des citoyens, ainsi que les institutions d'Amérique latine appelées *Defensorias del pueblo* (défenseurs du peuple) et *Procuradorias de derechos humanos* (bureaux des procureurs des droits humains).

C'est leur statut qui différencie ces institutions des organisations non gouvernementales de défense des droits humains : il s'agit d'organismes quasi gouvernementaux, occupant une place unique entre l'exécutif, le judiciaire et, là où ils existent, les représentants élus de la population. L'objectif qui doit présider à leur création est de promouvoir et de protéger les droits humains, en diligentant des enquêtes sur les problèmes de droits humains en général, en instruisant les plaintes de particuliers présumés victimes de violations de leurs droits fondamentaux, puis en formulant les recommandations appropriées.

Pour établir les recommandations qui suivent, assorties d'exemples de ce qu'il faut faire ou ne pas faire, Amnesty International s'est fondée sur ses observations du travail et de l'impact des institutions nationales de défense des droits humains dans le monde entier. Amnesty International estime que ces recommandations sont essentielles pour garantir l'indépendance et l'efficacité de telles institutions, tant au moment de leur création que dans leur fonctionnement. Au même titre que d'autres textes, tels les « *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme* » (résolution 1992/54 de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, ou « *Principes de Paris* »), elles sont à considérer comme un instrument permettant à la fois d'évaluer l'efficacité des institutions existantes et de garantir que les nouvelles institutions répondent aux conditions nécessaires pour fonctionner de façon efficace et indépendante.

Les recommandations formulées ici constituent pour Amnesty International le fondement d'un travail efficace de promotion et de protection des droits humains. Cependant, leur mise en œuvre formelle n'est pas une fin en soi : ces institutions doivent être jugées sur leurs résultats, à savoir l'amélioration de la situation des droits humains dans le pays, et l'instruction, assortie des réparations nécessaires, de dossiers individuels. Ces enquêtes et leurs conclusions doivent être soumises au contrôle de la société civile, notamment des défenseurs des droits humains, et contribuer à la lutte contre l'impunité de tous ceux qui ordonnent, commettent et couvrent les exactions. C'est en fonction de ces objectifs et de la façon dont elles s'attachent à les atteindre que les institutions de défense des droits humains doivent être jugées, et pas seulement sur leur cadre institutionnel ou légal. À cet égard, si Amnesty International a eu connaissance de nombreuses réussites, il y a aussi beaucoup d'échecs. Ces recommandations ont donc pour but d'encourager l'ensemble des institutions nationales de défense des droits humains à s'engager sur la meilleure voie possible.

Il ressort de l'expérience d'Amnesty International que les institutions créées dans le respect des principes ici recommandés sont celles qui fonctionnent le mieux et jouissent d'une crédibilité et d'une confiance qui facilitent leurs relations avec l'exécutif et le judiciaire et, surtout, avec les victimes d'exactions, ce qui renforce d'autant leur efficacité.

Une partie des recommandations traite de la création d'institutions nationales de défense des droits humains et, en ce sens, s'adresse aux seuls gouvernements. Les autres, relatives au fonctionnement de ces institutions, s'adressent bien sûr toujours aux gouvernements, qui doivent faire le nécessaire pour faciliter la bonne marche de ces structures, mais aussi aux institutions elles-mêmes. Leur contenu peut également être utile à celles et ceux qui, dans la société civile, surveillent l'efficacité de ces institutions.

L'existence de telles instances et leur position, à la fois partie d'une structure étatique et à la fois indépendante – voire critique, le cas échéant –, constituent une évolution relativement récente des dispositifs de protection des droits humains. Il est donc important de délimiter clairement leurs attributions : ces institutions ne doivent jamais se substituer ni suppléer à un système judiciaire indépendant, impartial, accessible à tous, doté d'un budget suffisant et dont les décisions sont appliquées. En revanche, ces institutions peuvent compléter efficacement l'action du judiciaire et d'autres organes de l'État en matière de protection et de promotion des droits humains. Rien ne peut remplacer la volonté politique d'un régime déterminé à faire rendre des comptes aux auteurs de violations des droits fondamentaux.

1. Créer des institutions nationales de défense des droits humains garantes d'une action indépendante et efficace

Les recommandations relatives à la création de ces institutions visent à garantir que celles-ci pourront agir en toute indépendance et prendre des mesures efficaces contre les exactions. L'indépendance officielle ne suffit pas si elle ne s'accompagne pas d'une action efficace.

1.1 Veiller à la forme juridique des textes fondateurs

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent être indépendantes de l'exécutif, et cela doit être clairement énoncé dans leurs statuts. Il est donc essentiel que la création de ces institutions fasse l'objet d'une loi ou, mieux, d'un amendement à la Constitution. Créer une telle institution par décret (présidentiel ou autre) permet aussi de la supprimer plus facilement, ou de faire obstacle à son efficacité en limitant sa marge de manœuvre.

1.2 Consulter la société civile

Le processus de consultation relatif à la création d'une institution nationale de défense des droits humains doit associer des représentants de la société civile : organisations de défense des droits humains, défenseurs de ces droits, avocats, journalistes, universitaires, professionnels de la santé, travailleurs sociaux, syndicalistes et organisations non gouvernementales au sens large. La démarche doit aussi inclure des catégories de personnes particulièrement exposées à des violations de leurs droits fondamentaux (femmes, enfants ou leurs défenseurs, minorités ethniques, raciales ou religieuses) et susceptibles d'être sous-représentées dans les instances de la société civile, en les interrogeant sur le type d'assistance dont elles ont besoin pour promouvoir et défendre leurs droits. Pour donner des résultats fiables, le processus de consultation doit être transparent, adapté, efficace et doté d'un financement suffisant.

1.3 Obtenir des garanties de compétence dans les États fédéraux

Amnesty International a souvent remarqué que, dans les États fédéraux, les institutions de défense des droits humains ont des difficultés à lutter contre les exactions sur l'ensemble du territoire. Dans certains États fédéraux, leurs mandats limitent leur possibilité d'action aux affaires impliquant des personnels à l'échelon fédéral ou lorsque des violations des droits humains sont commises dans l'application de la loi fédérale.

Amnesty International recommande donc que les textes portant création d'une institution de défense des droits humains dans un État fédéral étendent explicitement sa compétence à l'ensemble des composantes de cet État, de façon à éviter des vides juridiques de fait. Système fédéral ou pas, une institution de défense des droits humains doit pouvoir examiner toutes les atteintes aux droits fondamentaux, telles que les définit le droit international en la matière, sur l'ensemble du territoire national et sans avoir à tenir compte de l'identité des responsables présumés. De même, tout citoyen s'estimant victime de violations doit pouvoir saisir directement une institution nationale de défense des droits humains.

1.4 Pouvoir coopérer avec d'autres institutions

Les textes portant création d'une institution nationale de défense des droits humains doivent comporter des dispositions donnant pouvoir à l'institution de décider, de sa propre initiative, d'adresser des rapports aux organes législatifs, à l'exécutif ou à toute autre institution politique et, si nécessaire, de saisir directement ces derniers.

Une institution nationale de défense des droits humains doit être incitée à engager une coopération efficace avec d'autres organismes spécialisés dans la défense de ces droits : organisations nationales ou étrangères, organisations non gouvernementales et organes des Nations unies. Dans certains cas, pour faciliter les relations, il peut être utile d'élaborer des accords écrits entre l'institution nationale de défense des droits humains et les organismes partenaires. Les institutions nationales doivent profiter de ces contacts pour s'informer mutuellement des atteintes aux droits fondamentaux, ainsi que pour partager les compétences et les exemples d'expériences réussies.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent envisager de s'appuyer sur les réseaux de soutien des ONG qui, souvent, dépassent largement l'audience qu'elles-mêmes peuvent avoir, afin de mieux faire connaître leurs activités et d'être plus facilement accessibles à des populations isolées par leur situation géographique, politique ou sociale. Dans les contacts établis avec des ONG ou d'autres secteurs de la société civile, une institution nationale de défense des droits humains doit toujours s'efforcer de protéger son indépendance et son impartialité.

1.5 Pouvoir en référer à d'autres organismes

Lorsque les plaignants soulèvent des problèmes qui ne relèvent pas du mandat d'une institution nationale de défense des droits humains, il peut être indiqué d'en référer à d'autres organismes. C'est notamment le cas pour les problèmes sociaux et médicaux, les questions de logement ou de consommation, surtout quand les personnes qui viennent demander de l'aide à l'institution nationale ont des difficultés à se faire assister. Amnesty International a ainsi eu connaissance d'une institution qui, en dirigeant le plaignant vers un autre organisme, lui fournit une lettre pour celui-ci. Rédigée sur le papier à en-tête de l'institution, elle expose brièvement le problème et suggère une solution. Cette pratique, qui permet souvent de régler rapidement le problème, est un service très apprécié.

1.6 Fixer des priorités, définir des objectifs, assurer le suivi

Les institutions nationales de défense des droits humains ont souvent une mission très large et des ressources limitées. Il est donc important de fixer des priorités, en consultation avec les populations concernées, de définir des stratégies en fonction des choix retenus, et de continuer à travailler sur une question jusqu'à ce que les objectifs soient atteints.

Les violations du droit à la vie et du droit à l'intégrité physique et mentale se traduisent souvent par des crimes relevant du droit international, comme les exécutions extrajudiciaires et autres meurtres arbitraires, les actes de torture, les « disparitions », les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Dans de

nombreux pays, les institutions nationales de défense des droits humains devront définir une hiérarchie des priorités pour travailler sur ce type d'exactions afin de rester efficaces et crédibles.

Ces institutions doivent aussi avoir compétence pour agir sur les atteintes aux autres droits fondamentaux, notamment les droits économiques, sociaux et culturels.

Elles doivent définir les besoins et les priorités en consultation avec les victimes d'exactions, et évaluer la capacité d'obtenir réparation par le biais d'autres institutions du pays.

2. Les membres

Les institutions nationales de défense des droits humains requièrent un personnel expérimenté, formé et compétent, ainsi qu'une direction particulièrement solide, indépendante et efficace. Par personnel, on entend les dirigeants et les principaux responsables de l'institution, souvent nommés par le pouvoir législatif ou l'exécutif, ceux qu'Amnesty International appelle « *membres* » dans le présent document. Le personnel comprend aussi les salarié/es chargé/es d'assister les membres, qu'il s'agisse des tâches administratives, des investigations ou du travail juridique.

2.1 Les qualités requises

Les membres doivent être choisis en fonction de compétences établies, ainsi que de leur connaissance et de leur expérience dans le domaine de la promotion et de la protection des droits humains. Ils doivent posséder des compétences et des qualités pratiques.

2.2 L'importance d'une direction solide

Amnesty International sait par expérience qu'il est primordial, voire vital, pour une institution nationale de défense des droits humains, de posséder une direction solide, lui assurant un fonctionnement efficace. Très souvent, en effet, ce qui est fait au plus haut niveau de l'organisation donne le ton des actions menées par l'institution dans son ensemble. Il est donc d'une importance capitale de nommer les candidats du meilleur calibre, dotés de compétences éprouvées et de qualités pratiques dans le domaine de la défense des droits humains.

2.3 Consultations et procédures de nominations

Les procédures de sélection, de nomination et de révocation des membres et du personnel d'une institution nationale de défense des droits humains, ainsi que leurs missions et définitions de postes, doivent être clairement précisées dans les textes fondateurs, de façon à offrir les plus grandes garanties possibles de compétence, d'impartialité et d'indépendance.

Les procédures de sélection, de nomination et de révocation des membres de ces institutions ne doivent pas être du ressort exclusif de l'exécutif.

Les méthodes de sélection et de nomination de ces membres doivent être équitables et transparentes, de façon à offrir les garanties d'indépendance nécessaires. Il est aussi important que la représentation soit très large, et des mesures doivent être prises en ce sens, par exemple en permettant à des membres de la société civile de désigner des candidats possibles.

Le processus de sélection et de nomination doit associer des représentants de la société civile, notamment des défenseurs des droits humains agissant pour le compte de populations particulièrement vulnérables (ainsi que des membres de ces populations), mais aussi des ONG, des leaders de l'opposition, des syndicalistes, des travailleurs sociaux et des journalistes.

Ces représentants doivent être associés au processus jusqu'à un stade aussi avancé que possible.

2.4 Représentation de la société civile

Dans la mesure du possible, les membres et le personnel des institutions nationales de défense des droits humains doivent représenter toutes les composantes de la société, notamment les femmes, les minorités ethniques et les personnes handicapées, qui sont souvent sous-représentées dans les autres instances officielles, mais connaissent les besoins spécifiques de ces populations. Les étrangers ne doivent pas être dissuadés d'occuper des fonctions dans une institution nationale de défense des droits humains, ni faire l'objet de mesures particulières le leur interdisant.

2.5 Un personnel indépendant, impartial, dégagé des soucis de carrière

Les membres et le personnel doivent rassembler des femmes et des hommes connus pour leur intégrité et leur impartialité de jugement, qui sauront traiter les problèmes sur la base des faits et en conformité avec le droit, sans restriction, et sans céder aux influences néfastes, aux promesses, pressions, menaces ou interventions de toutes origines, liées par exemple à des accointances avec des partis politiques ou à des relations étroites avec l'exécutif.

Il peut arriver qu'une nomination dans une institution nationale de défense des droits humains soit perçue comme une étape dans une carrière - un pas de plus vers un portefeuille ministériel ou toute autre charge politique. Dans ce cas, cela risque de limiter l'indépendance de l'institution, car les responsables animés de tels espoirs seront moins enclins à garder une distance critique vis-à-vis du régime.

Les salaires et les conditions de travail jouent un rôle important, dans la mesure où ils aident à recruter du personnel efficace et à lui donner envie de rester, et contribuent à garantir son indépendance. Au moment d'établir ou de revoir les contrats du personnel, cet élément doit donc être pris en compte, parallèlement à d'autres caractéristiques locales comme les niveaux de salaires pratiqués à des postes similaires, dans le public ou dans le privé.

2.6 Des effectifs suffisants pour mener à bien le travail

Une institution nationale de défense des droits humains doit être dotée d'un personnel suffisant pour remplir les missions qui lui sont assignées. Le point

capital est d'arriver à garantir l'efficacité de l'encadrement et de l'action. Ces institutions doivent avoir un secrétariat opérationnel et compétent pour mener à bien les tâches confiées aux membres.

2.7 Prérogatives et impunité liées à la fonction

Comme le personnel judiciaire, les membres des institutions de défense des droits humains doivent être mis à l'abri des poursuites civiles ou pénales pour l'ensemble des actions effectuées dans l'exercice normal de leurs fonctions. Toutefois, les décisions qu'ils prennent dans ce cadre doivent toujours pouvoir faire l'objet d'un recours devant les tribunaux.

3. Mandat et pouvoirs

Le mandat d'une institution nationale de défense des droits humains doit lui donner une véritable indépendance d'action, pour lui permettre de promouvoir et de protéger les droits humains de toutes les façons qu'elle jugera appropriées. Loin d'être conçue comme un organe purement consultatif chargé de donner des avis aux autorités, une telle institution doit être à l'écoute des victimes d'exactions et placer leurs préoccupations au cœur de son action. Elle doit aussi travailler à promouvoir un authentique respect des droits humains par le biais d'une éducation et d'une sensibilisation aux questions relatives à ces droits.

Le champ des préoccupations d'une institution nationale de défense des droits humains doit être essentiellement et précisément défini en vertu du droit international relatif aux droits humains. Il doit notamment s'étendre aux obligations qui incombent aux États de respecter les droits fondamentaux et de veiller à les faire respecter par tous, c'est-à-dire de garantir que la législation et les pratiques nationales permettent de combattre efficacement les exactions imputables à des agents non gouvernementaux. Il appartient aux institutions nationales de défense des droits humains de recommander des changements en matière de législation ou de pratiques là où les États manquent à leur devoir de prendre les mesures nécessaires pour protéger leurs citoyens contre les exactions commises par d'autres citoyens.

3.1 Champ de compétences reconnu à une institution

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent avoir un mandat aussi large que possible de façon à couvrir l'ensemble des droits et garanties prévus par le droit international. Ce mandat ne doit pas se définir seulement en fonction des droits inscrits dans les Constitutions nationales, car il arrive que celles-ci ne prennent pas en compte certains droits essentiels comme le droit à la vie. Il est préférable que ces institutions prennent pour cadre de référence les droits définis par les textes et instruments internationaux relatifs aux droits humains, que l'État concerné ait ou non ratifié les traités en question. Leur mandat doit aussi leur donner pouvoir de protéger et de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels au même titre que les droits civils et politiques.

Il est particulièrement important de recenser précisément les atteintes aux droits fondamentaux pour pouvoir réagir de façon adaptée. Amnesty International s'est ainsi vu signaler des cas où les actes de torture ne sont pas désignés comme tels,

mais sont systématiquement qualifiés d'« *abus de pouvoir par personne ayant autorité* », ce qui fausse l'évaluation du nombre de violations commises dans le pays et empêche de prendre les mesures appropriées.

3.2 Rendre des comptes, condition d'une action effective et efficace

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent rendre compte publiquement de leurs activités et répondre de leurs résultats, soit devant un organe indépendant de la société civile soit devant une instance parlementaire opérationnelle et exigeante. Ce point est essentiel, car une institution nationale peu efficace, ne luttant pas activement contre les exactions, peut contribuer de fait à entretenir l'impunité, au lieu de promouvoir et de protéger les droits humains.

3.3 Garantir les droits de tous

Le mandat de ces institutions doit leur permettre de promouvoir et de protéger les populations particulièrement exposées, par exemple les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les minorités ethniques, les réfugiés, les défenseurs des droits humains ainsi que des étrangers comme les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile. Ce mandat doit promouvoir le droit de ne pas faire l'objet de discrimination, dans la mesure où celle-ci motive et entraîne souvent d'autres exactions, notamment la torture.

Amnesty International est souvent informée des difficultés auxquelles se heurtent les institutions nationales de défense des droits humains, accusées de promouvoir les droits des criminels parce que leur travail les amène à s'occuper des conditions de détention ou des tortures infligées aux suspects de droit commun. Insister sur le caractère universel des normes relatives aux droits humains, et le fait qu'elles s'appliquent à tous, constitue donc un point capital de l'action de ces institutions.

3.4 Participer aux rencontres portant sur le droit international relatif aux droits humains

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent recommander et faciliter la signature, la ratification ou l'adhésion de leur gouvernement aux nouveaux traités relatifs aux droits humains.

Leur mandat doit leur donner pouvoir de contrôler la façon dont le régime applique les dispositions des traités régionaux et internationaux relatifs aux droits humains et s'acquitte de ses obligations dans ce domaine aux termes de la législation nationale. Ces institutions doivent notamment avoir compétence pour suivre et faire rapport (de leur propre initiative et non à la demande du gouvernement) sur l'application des instruments internationaux relatifs à la promotion et la protection des droits humains, et sur la mise en conformité des législations nationales avec ces textes essentiels, à savoir : la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Déclaration et la Convention des Nations unies contre la torture [et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants], la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention internationale sur

l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ainsi que la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, le Code de conduite des Nations unies pour les responsables de l'application des lois, l'Ensemble de principes des Nations unies pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, l'Ensemble de règles des Nations unies sur la protection des mineurs privés de liberté, les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, et les Principes des Nations unies relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent aussi surveiller la mise en conformité des législations nationales avec les normes relatives à l'administration de la justice, comme les Principes de base sur le rôle du Barreau, les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du Parquet ainsi que la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir.

Dans la mesure du possible, les institutions nationales de défense des droits humains doivent participer aux réunions et instances internationales, notamment aux organes de suivi des traités et aux instances politiques des Nations unies traitant des droits humains. Ce faisant, il est souhaitable que ces institutions se posent comme des organes indépendants plutôt que comme des représentants de leurs gouvernements respectifs.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent pouvoir prendre note des textes et instruments du droit international relatif aux droits humains, afin de les faire appliquer. Il est donc essentiel qu'elles mettent en place des moyens efficaces de se tenir au courant des dernières évolutions dans ce domaine.

Ces institutions doivent avoir compétence pour assurer le suivi des recommandations et rapports émis sur l'application des instruments internationaux énumérés ci-dessus. Cette compétence implique notamment l'existence d'une procédure adaptée, dans le cadre de laquelle une institution peut contraindre l'autorité concernée à lui exposer, dans un délai raisonnable, les raisons pour lesquelles elle n'a pas appliqué les recommandations formulées par des organes de suivi des traités ou les mécanismes thématiques des Nations unies.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent préparer des « *rappports parallèles* » (présentant leur évaluation de la situation des droits humains dans leur pays), à soumettre de leur propre initiative aux organes de suivi des traités. Il ne faut pas qu'elles rédigent les rapports des États à destination de ces organes.

3.5 Conseiller les gouvernements en matière de législations nationales

Le mandat des institutions nationales de défense des droits humains doit les habiliter à examiner la législation et les textes administratifs en vigueur en matière de droits humains pour évaluer leur efficacité. Les institutions doivent aussi pouvoir émettre les recommandations qu'elles estiment appropriées en vue de faire amender les textes existants ou d'en faire adopter de nouveaux si nécessaire.

Ce point est particulièrement important pour les textes relatifs à la sécurité intérieure et à la détention administrative, pour les procédures applicables à la garde à vue et aux interrogatoires, souvent susceptibles d'entraîner des abus, ainsi que dans les cas où la législation portant mise en application des normes internationales ne satisfait pas correctement aux dispositions de ces textes.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent aussi examiner les projets et propositions de lois présentés par le gouvernement et le Parlement pour s'assurer de leur conformité avec les textes internationaux relatifs aux droits humains et veiller à ce que l'État respecte les dispositions de ces derniers.

3.6 Agir en justice dans les affaires relevant du droit national

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent avoir le pouvoir d'agir en justice pour protéger les droits des particuliers ou pour promouvoir le changement des lois et des pratiques nationales. Amnesty International a eu connaissance d'excellents exemples de ce type d'actions, notamment par le biais de recours en inconstitutionnalité et autres dispositifs de contrôle de la constitutionnalité des lois.

Ces institutions doivent aussi avoir compétence pour agir en justice pour le compte des populations qui ne sont pas en mesure de le faire en leur nom propre (par exemple, les enfants, les handicapés ou attardés mentaux, les détenus).

Elles doivent également avoir compétence légale pour contester en justice la légalité des actions menées par l'exécutif et obtenir réparation par voie judiciaire, en particulier lorsque l'exécutif a ignoré leurs recommandations concernant le problème en question.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent enfin avoir le pouvoir légal d'émettre des avis à destination des tribunaux sur des questions relevant de leurs domaines de compétences. Elles le font soit à titre amical soit en tant que tierces personnes, mais de façon indépendante, sans être parties à l'affaire. Il est important de veiller à ce que les tribunaux soient informés des aspects spécifiques de la législation relative aux droits humains et de garantir que les normes relatives à ces droits soient bien prises en compte dans les décisions de justice.

3.7 Établir une communication efficace avec le gouvernement

Fortes de leur position officielle au sein de la structure étatique, les institutions nationales de défense des droits humains doivent émettre leurs recommandations en toute confiance, dans l'attente de voir l'exécutif ou le parquet les mettre en œuvre. Dans cet esprit, il est impératif qu'elles établissent des méthodes solides et efficaces de communication avec l'ensemble des composantes du régime, le parquet et la magistrature, de façon à faire connaître et respecter leurs recommandations sans accepter que celles-ci restent lettre morte. Les institutions nationales de défense des droits humains doivent aussi adresser des recommandations à d'autres organes de l'État, le législatif et le judiciaire, par exemple.

4. Enquêtes et investigations

4. A Recommandations générales

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent être habilitées à mener des enquêtes nationales approfondies sur des questions relatives aux droits humains ; elles doivent avoir accès aux informations gouvernementales, et répondre aux préoccupations des victimes au cours de leurs investigations.

4. A. 1 Ne pas se laisser opposer de délais

Même s'il peut être légitime de fixer des délais raisonnables au dépôt de plaintes, afin que les plaignants se manifestent rapidement, les institutions nationales de défense des droits humains doivent pouvoir ouvrir une enquête tant qu'il existe des preuves à examiner : elles ne doivent pas se laisser imposer de délais arbitraires, pas plus qu'elles ne doivent se montrer rigides au point de rejeter les affaires qui leurs sont soumises hors délais.

4. A. 2 Être habilitées à mener une enquête de leur propre initiative

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent être dotées de pouvoirs clairement définis leur permettant d'enquêter, de leur propre initiative, sur les situations et les cas d'atteintes présumées aux droits fondamentaux. Elles doivent avoir la capacité de se fixer des priorités d'action précises, en fonction de la gravité des exactions signalées, en particulier lorsqu'il s'agit de violations présumées du droit à la vie et à la sûreté de la personne, du droit à l'intégrité physique et mentale, notamment du droit de ne pas être soumis à la torture, ainsi que du droit de ne pas être arbitrairement arrêté ni détenu.

Nombre d'institutions de défense des droits humains perdent toute crédibilité dans leur pays parce qu'elles ne s'attaquent pas directement à ces problèmes et se consacrent presque exclusivement à l'éducation aux droits humains ou à la promotion et à la mise en œuvre de droits, ce qui leur évite de se montrer trop critiques à l'égard du régime.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent accepter les informations émanant de toute source fiable et travailler en coopération avec les ONG nationales et internationales.

4. A. 3 Enquêter sur les cas individuels et les phénomènes récurrents

Au cours de leurs investigations, les institutions nationales de défense des droits humains doivent toujours chercher à déterminer si les exactions s'inscrivent dans un contexte de violations systématiques des droits fondamentaux, et s'attaquer aux causes profondes sans se contenter de traiter isolément chaque dossier ni de faire des rapports abstraits sur les tendances et les évolutions de la situation. Il leur faut plutôt s'attacher aux faits et mettre en évidence les phénomènes récurrents en s'appuyant sur des dossiers individuels solidement étayés par des preuves et des témoignages recueillis lors d'enquêtes approfondies.

4. A. 4 Analyser les causes profondes de la persistance de problèmes

Les rapports des institutions de défense des droits humains doivent comporter une analyse en profondeur des facteurs qui ont contribué à la persistance d'atteintes aux droits fondamentaux sur le territoire national. Cela implique notamment d'évaluer les carences des institutions et des dispositifs légaux censés fournir une protection suffisante des droits humains, et leurs conséquences sur l'impunité et l'administration de la justice, par exemple la façon dont sont traités les ressortissants étrangers, les femmes ou les détenus.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent s'appuyer sur les conclusions de leurs enquêtes pour formuler leurs recommandations en matière de réformes institutionnelles et législatives.

4. A. 5 Pouvoir rechercher les auteurs d'exactions en toute sécurité

Nombre d'institutions nationales de défense des droits humains se déconsidèrent et se décrédibilisent en n'enquêtant pas elles-mêmes sur les violations des droits humains qui leur sont signalées, et en confiant l'enquête à ceux-là même (policiers ou militaires) qui sont présumés responsables des exactions. Il arrive que des institutions de défense des droits humains se contentent de transmettre la requête initiale d'un plaignant (avec le nom, l'adresse et d'autres renseignements sur l'identité de celui-ci) aux auteurs présumés des faits ou à leurs collègues, en leur demandant d'ouvrir une enquête ! Cette pratique n'a évidemment rien d'une investigation impartiale et fait, en outre, courir des risques aux plaignants.

Les institutions de défense des droits humains devraient en particulier être autorisées à enquêter sur le comportement des unités de police et des forces de sécurité sur l'ensemble du territoire national, et mener ces enquêtes de façon rapide, efficace, indépendante et impartiale, notamment dans les situations de conflits armés internes et pendant la durée d'application d'un état d'urgence. Il ne suffit pas que cette compétence figure explicitement dans les statuts de l'institution, il faut aussi qu'elle se traduise concrètement dans l'action de cette dernière. Les institutions de défense des droits humains ne doivent pas non plus se voir interdire de fonctionner dans les situations d'état d'urgence.

Ces institutions doivent pouvoir enquêter sur des atteintes aux droits fondamentaux même si des hommes politiques ou d'importantes personnalités du pays figurent parmi les responsables présumés. Pour ce faire, elles doivent avoir toute facilité pour mener des enquêtes approfondies, indépendamment des forces de sécurité, dont le comportement sera aussi examiné. Les institutions de défense des droits humains doivent également posséder les moyens effectifs de protéger les personnels et les témoins impliqués dans ces investigations.

C'est là-dessus qu'achoppent trop souvent les institutions de défense des droits humains du monde entier, suscitant à leur encontre les jugements cyniques et désabusés des victimes d'exactions et, plus largement, des populations des pays concernés et des ONG, surtout lorsque les actes des principaux responsables d'atteintes aux droits humains n'ont pas été dénoncés ni combattus de façon satisfaisante.

4. A. 6 Posséder une autorité contraignante en matière de témoignages et de production de preuves

Les fonctionnaires et autres autorités de l'État doivent avoir obligation légale de coopérer avec les institutions nationales de défense des droits humains lors des investigations menées par celles-ci.

Les institutions doivent avoir autorité pleine et entière de contraindre les témoins à comparaître ainsi qu'en matière de révélation et de production de documents ou de tous autres éléments de preuves. Elles doivent pouvoir disposer d'un arsenal de sanctions en cas d'obstruction ou d'ingérence dans leur travail.

4. A. 7 Rassembler des données et les tenir à jour pour obtenir une image précise de la situation des droits humains

Les institutions de défense des droits humains doivent réunir et rendre publiques des informations exactes sur les cas de « disparitions », les décès en garde à vue, les viols et autres actes de torture qui lui sont signalés. Le recueil de données doit être considéré comme l'un des aspects du travail quotidien et non comme une fin en soi. Les dossiers doivent détailler la nature des plaintes, préciser quand et comment elles ont été instruites, présenter les conclusions de l'enquête et le suivi des recommandations.

4. B Méthodes d'investigation

Pour mener à bien leurs investigations, les institutions de défense des droits humains doivent s'appuyer sur toutes les sources d'informations disponibles, à savoir, entre autres : les dépositions des victimes, des témoins et des responsables présumés, les dossiers médicaux, les rapports d'enquête de police, les dossiers du tribunal, les informations retenues par les médias, ainsi que les renseignements émanant des ONG, des proches et des avocats des victimes.

Ce point est particulièrement important dans la mesure où se contenter d'examiner les rapports d'enquête de police risque de conduire à une répétition pure et simple des carences de l'enquête et, dans ce cas, à encourager ou conforter responsables dans leur impunité.

Amnesty International a aussi été informée de cas où la charge de la preuve incombait au plaignant, sans que l'institution nationale de défense des droits humains se charge d'enquêter sur les faits allégués. Il est impératif que les institutions de défense des droits humains prennent toujours les mesures nécessaires pour mener leurs enquêtes en toute indépendance.

4. B. 1 Faire appel à des professionnels indépendants

Au-delà de leurs propres dispositifs d'investigation, les institutions de défense des droits humains doivent faire appel à des spécialistes (médecins légistes, experts en balistique, spécialistes des enquêtes sur les violences sexuelles, etc.) aussi souvent que nécessaire, en particulier dans les cas impliquant des violences physiques (notamment sexuelles) ou ayant entraîné la mort. Il est également important de demander à des spécialistes compétents d'assister aux entretiens avec des victimes susceptibles de souffrir des conséquences psychologiques des actes de

torture (y compris sexuelle) qui leur ont été infligés, afin d'identifier et de consigner ces conséquences et de veiller à ce que les entretiens soient menés d'une façon qui n'aggrave pas les dommages psychologiques.

Il pourra être nécessaire de faire appel à des spécialistes étrangers s'il n'en existe pas sur le territoire national.

Là où c'est possible, les institutions de défense des droits humains doivent pouvoir disposer d'experts médico-légaux dans les plus brefs délais, afin de pouvoir faire constater les lésions dues à des actes de torture ou à des violences sexuelles, ou de faire procéder à des autopsies dans les meilleures conditions. Disposer de constatations médico-légales fiables améliore notablement la probabilité de pouvoir engager des poursuites ayant une réelle portée contre les auteurs d'exactions.

Il est impératif que les spécialistes en question soient véritablement indépendants. Selon les informations dont dispose Amnesty International, il est fréquent que ces experts aient des liens étroits avec les autorités, et notamment la police, puisqu'ils travaillent majoritairement pour celle-ci. Il a même été signalé à l'organisation que, dans certains cas, ce sont des policiers provisoirement détachés de leur unité d'origine qui enquêtent pour le compte des institutions de défense des droits humains ; ils répugnent alors à enquêter sur des plaintes mettant leurs collègues en cause.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent pouvoir mener des enquêtes sur place et disposer des équipements nécessaires (notamment de véhicules) pour se rendre sur tous les points du territoire où se produisent des violations des droits humains.

4. B. 2 Former le personnel

Assurer la formation concrète des personnels chargés des investigations doit être une priorité, notamment par le biais de rencontres avec leurs homologues étrangers, afin de mettre en commun les compétences et de partager le savoir sur les expériences réussies. La seule bonne volonté ne suffit pas, et on a vu échouer des enquêtes à cause d'un manque de formation en sciences et techniques d'investigation. Les personnels concernés doivent aussi être formés au droit international relatif aux droits humains de façon à pouvoir cerner et comprendre les problèmes juridiques soulevés par leurs enquêtes.

4. B. 3 Protéger les témoins

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent pouvoir entièrement compter sur des dispositifs assurant une protection adéquate aux témoins, aux plaignants et à quiconque est amené à fournir des éléments de preuve au cours d'une enquête. Elles doivent pouvoir actionner des mécanismes existants, susceptibles - sans préjudice des mesures prises au vu des conclusions de l'enquête - de conduire à la suspension ou à la mutation des fonctionnaires présumés responsables vers des services ou des fonctions où ils n'auront aucun pouvoir sur les plaignants ni les témoins.

4. B. 4 Protéger les preuves

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent garder en lieu sûr les éléments rassemblés au cours de l'enquête, tels les dépositions de témoins, les comptes rendus (notamment les rapports d'autopsie et autres rapports d'experts) et les preuves matérielles (par exemple, celles recueillies lors d'exhumations).

4. C Plaintes concernant des situations individuelles

4. C. 1 Qui peut porter plainte ?

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent être habilitées à mener des enquêtes de leur propre initiative. Elles doivent pouvoir recevoir des communications des victimes elles-mêmes, mais aussi, si ces dernières en sont incapables ou empêchées, de tierces personnes agissant en leur nom - avocats, parents ou associations non gouvernementales. Les procédures de dépôt de plaintes concernant des situations individuelles doivent être gratuites.

Il est important que chacun, quelle que soit sa situation légale, ait la possibilité de se faire représenter dans ses démarches auprès des institutions nationales de défense des droits humains. C'est notamment le cas des enfants, des détenus, des malades mentaux et des ressortissants étrangers.

4. C. 2 Informer les victimes de leurs droits

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent utiliser les réseaux de communication et de soutien déjà constitués par les ONG et les autres secteurs de la société civile, par exemple les associations médicales, pour s'assurer que les victimes d'exactions sont informées des possibilités de recours.

4. C. 3 Axer les procédures sur les victimes

Les victimes ou leurs proches doivent avoir accès à l'ensemble des informations et documents relatifs à l'instruction de leurs plaintes et se voir accorder toutes facilités pour témoigner. Les victimes doivent, en particulier, être tenues informées de l'état d'avancement de l'enquête, se voir communiquer les motifs des décisions les concernant, et être consultées sur les choix à retenir quant à la façon de faire évoluer leur dossier.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent être en mesure de fournir aux témoins amenés à déposer devant elles une aide financière couvrant leurs frais de déplacement et d'hébergement.

Lorsqu'une institution nationale de défense des droits humains est dans l'impossibilité de prendre un dossier en charge, par exemple parce qu'il n'entre pas dans son mandat, elle doit en informer le plaignant dans les plus brefs délais, en précisant les motifs de sa décision.

4. D Reprendre des enquêtes non abouties

Lorsque la police n'a pas réussi à faire aboutir une enquête ou a rendu des conclusions peu satisfaisantes, il appartient aux institutions nationales de défense des droits humains d'entreprendre sans tarder de nouvelles investigations

approfondies et impartiales, sans se laisser gêner ni influencer par les conclusions précédentes. Dans ce cas, elles ne doivent pas se contenter d'examiner les dossiers d'enquêtes de police.

Une institution nationale de défense des droits humains qui échoue à instruire efficacement les plaintes concernant les situations individuelles risque de se faire l'auxiliaire objectif de l'impunité : loin de permettre à une victime d'obtenir réparation, elle lui ôte la possibilité de le faire et décourage toute autre tentative de signaler des exactions.

4. D. 1 Différencier les attributions des institutions de défense des droits humains de celles du système judiciaire

Il est impératif de tracer une ligne de partage claire entre les attributions du système judiciaire et celles des institutions nationales de défense des droits humains. Celles-ci ont compétence pour mener des enquêtes, mais n'ont pas de pouvoir de justice. Elles doivent communiquer sans délai le résultat de leurs investigations aux organes judiciaires compétents de façon qu'ils puissent prendre les mesures appropriées.

Les éléments de preuve rassemblés par une institution nationale de défense des droits humains ne doivent pas être considérés comme irrecevables par d'autres instances au seul motif qu'ils auraient d'abord été communiqués à cette institution.

Amnesty International a reçu des informations indiquant que certaines institutions de défense des droits humains considèrent comme suffisantes à première vue les enquêtes menées par la police ou les forces de sécurité. Or, il est essentiel que ces institutions s'assurent, par leurs propres moyens, de la pertinence des informations judiciaires en cours ou des enquêtes internes aux services de police ou de l'armée. Si elles concluent à leur inefficacité, il faut qu'elles puissent y remédier en menant elles-mêmes, le plus vite possible, des investigations approfondies et impartiales.

Lorsque les institutions nationales de défense des droits humains rassemblent des éléments établissant que certaines personnes sont responsables d'exactions, ou bien les ont ordonnées, permises ou encouragées, les faits doivent être soumis aux autorités compétentes pour engager des poursuites judiciaires. Celles-ci doivent faire procéder à une instruction rapide, efficace, approfondie et impartiale, et, le cas échéant, traduire les responsables en justice en respectant des procédures conformes aux normes internationales d'équité des procès, et qui n'entraînent pas de châtiments (notamment la peine capitale) assimilables à des actes de torture ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent avoir compétence pour recommander que les officiers supérieurs répondent devant la justice des actes commis sous leur autorité. Elles doivent aussi être mandatées pour surveiller étroitement le cours de la procédure, en suivant le procès ou, si nécessaire, en soumettant leurs conclusions au tribunal de façon que des poursuites puissent être engagées dans un délai raisonnable. Si, dans le cadre de son travail, une institution nationale de défense des droits humains relève des

faillies dans la législation permettant aux dits officiers d'échapper à leur obligation de rendre des comptes, elle doit recommander une réforme législative pour que le droit interne ne permette plus l'impunité.

Le gouvernement concerné doit garantir l'indépendance absolue des autorités chargées de poursuivre les auteurs d'atteintes aux droits humains vis-à-vis des forces de sécurité ou d'autres organismes dont on pense qu'ils sont impliqués dans ces exactions.

4. D. 2 Travailler parallèlement au système judiciaire

Le fait qu'un plaignant ait lui-même été inculpé et fasse l'objet de poursuites judiciaires ne doit pas être pris comme prétexte pour empêcher une institution nationale de défense des droits humains d'examiner la plainte en question, ni d'entreprendre toute autre action en faveur des droits humains relevant de son mandat.

Tant que le procès n'a pas eu lieu, l'institution de défense des droits humains ne doit pas examiner le fond de l'affaire, mais doit pouvoir s'occuper de points annexes touchant aux droits fondamentaux de l'accusé, par exemple le fait qu'il se plaigne d'avoir été torturé pendant la détention.

Dans certaines juridictions, les institutions de défense des droits humains ne sont pas autorisées à recevoir la plainte d'une personne faisant l'objet d'une inculpation ou de toute autre forme de contrôle judiciaire. Dans ce cas, si le système judiciaire ne prévoit pas les mesures nécessaires pour protéger cette personne contre des violations de ses droits fondamentaux (mauvais traitements ou torture pendant la garde à vue, par exemple), elle n'a plus aucun recours pour protéger ses droits.

4. D. 3 Dans le cas d'actes criminels, s'assurer du suivi des recommandations auprès des procureurs et du système judiciaire

Même s'il est important de maintenir une stricte indépendance de fonctionnement entre le système judiciaire et les institutions nationales de défense des droits humains, celles-ci doivent veiller à ce que leurs recommandations soient suivies d'effet. Amnesty International apprend souvent qu'une de ces institutions a recommandé l'ouverture d'une information et de poursuites judiciaires sur la base des éléments qu'elle-même a recueillis, sans que ni la police ni le parquet ne fassent le nécessaire.

Les institutions de défense des droits humains ne doivent pas supporter sans rien dire que l'on ignore leurs recommandations. Dans ce genre de situation, elles doivent insister pour que les autorités reconsidèrent l'affaire, si besoin est en donnant à celle-ci un retentissement national ou international. Ou bien, là où c'est possible, elles doivent introduire un recours en justice pour contester la validité de la décision du ministère public. Mais elles ne doivent en aucun cas se faire les complices objectifs de l'impunité.

Quand les voies de recours nationales sont épuisées ou se révèlent inopérantes, les institutions de défense des droits humains doivent porter l'affaire devant les instances internationales chargées de veiller à l'application des normes relatives aux droits humains, comme les organes de suivi des traités, les mécanismes thématiques des Nations unies ou les dispositifs spéciaux, tels les Rapporteurs spéciaux.

5. Recommandations et réparations autres que judiciaires

5.1 Réparations et mesures provisoires

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent avoir compétence pour obtenir des réparations autres que judiciaires, notamment des dispositions d'attente visant à protéger la vie et la sécurité d'une personne, ainsi que, le cas échéant, les soins et traitements médicaux nécessaires. Si les circonstances l'exigent, ces institutions doivent aussi veiller à ce que soient prises les mesures de réparation et de réhabilitation appropriées.

5.2 Réparation mais pas impunité

Les institutions nationales de défense des droits humains ne doivent pas se laisser convaincre de négocier de simples réparations (par exemple le paiement d'une indemnité) lorsque la réaction appropriée serait de faire poursuivre le responsable en justice, notamment dans les affaires de torture.

Amnesty International a appris que certaines institutions de défense des droits humains ordonnent le versement d'une indemnité en compensation d'exactions aussi graves que des actes de torture. Les régimes concernés encouragent cette pratique, ou toute autre forme de conciliation, plutôt que d'avoir à porter ces affaires devant la justice. Régler une affaire à l'amiable ne doit pas empêcher d'engager des poursuites (ni les entraver) pour des crimes relevant du droit international, notamment les actes de torture, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité.

5.3 Le nécessaire suivi des recommandations

Un État doit s'engager à réagir, dans un délai raisonnable, aux conclusions et recommandations émises par une institution nationale de défense des droits humains, à propos d'un dossier particulier ou d'un souci plus général de la situation des droits humains dans le pays. Cette réponse doit être rendue publique.

Lorsqu'un gouvernement manque à cette obligation, ou qu'il refuse de répondre ou de mettre en œuvre les recommandations d'une institution de défense des droits humains, celle-ci doit prendre toutes les mesures possibles pour faire pression sur le régime. Par exemple, elle en appellera aux médias, au Parlement ou à l'opinion publique internationale en soumettant l'affaire aux organes internationaux de défense des droits humains, tels les organes de suivi des traités ou les mécanismes spéciaux des Nations unies. Les dossiers doivent rester ouverts et, dans la mesure du possible, les membres et le personnel d'une institution qui ont suivi une affaire jusqu'à remise d'une recommandation doivent continuer à s'en occuper activement et contrôler la mise en œuvre de la recommandation pour s'assurer qu'il a bien été remédié à la situation. Maintenir les mêmes personnes sur une affaire est important pour garantir qu'un problème a été réellement traité.

6. Éducation aux droits humains

Amnesty International a noté qu'une population sensibilisée à ses droits fondamentaux est un atout essentiel pour aider une institution nationale de défense des droits humains à mener sa mission. Or, même dans le cadre de

régimes très répressifs, il est toujours possible pour une institution nationale de défense des droits humains de former la population à ses droits, d'où l'importance de l'efficacité de ce type d'action.

L'éducation aux droits humains en général doit être conçue à partir de faits concrets commentés et illustrés - si possible, au moyen d'émissions de radio ou de télévision qui, en scénarisant les situations, ont un fort impact émotionnel -, de préférence à des documents sur papier glacé qui se contentent d'énoncer de grands principes et restent abstraits. Mais, quelle que soit la forme du message, il est impératif de veiller à ce qu'il atteigne son public cible.

La formation aux droits humains doit s'adresser en priorité aux personnes qui, de par leur travail, sont susceptibles de traiter de problèmes de droits humains ou de s'y intéresser : législateur, autorités administratives, juges, avocats, professionnels de la santé, enseignants, travailleurs sociaux, personnel pénitentiaire, policiers et militaires... Tous devraient être incités à promouvoir les normes relatives aux droits humains auprès de leurs collègues. Là encore, cette formation devrait se prodiguer sur un mode concret, afin d'illustrer comment l'application de ces normes transforme la vie professionnelle au jour le jour. Les ONG et les associations de victimes doivent être invitées à participer à ces séances de formation, de façon qu'une large diversité de points de vue y soient représentée.

7. Visites des lieux de détention

Un des rôles importants dévolus à une institution nationale de défense des droits humains est celui d'organe professionnel indépendant mandaté pour visiter les établissements de détention et faire des recommandations afin d'y prévenir les actes de torture ou tout autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant.

Selon les informations parvenues à Amnesty International, la façon dont les institutions nationales de défense des droits humains s'acquittent de cette charge varie largement d'un pays à l'autre. Ainsi, il a pu arriver qu'une institution assure que tel détenu, présumé victime de tortures, était en parfaite santé, alors que peu après, les représentants d'Amnesty International constataient, sur le corps dudit prisonnier, la présence de marques compatibles avec les sévices signalés auparavant. Ce qui donnait à penser soit que l'institution n'avait pas rencontré la personne, soit qu'elle avait fait un compte rendu erroné de ses conclusions, ou encore qu'elle manquait des compétences nécessaires pour ce genre de mission, où il est capital d'être correctement formé.

Inversement, Amnesty International a reçu d'excellents rapports où l'institution, après une description précise et détaillée des conditions de détention, émettait des recommandations qui ont amené à une diminution des actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Malheureusement, il arrive souvent que les gouvernements ne mettent pas ces recommandations en pratique.

Même dans les cas où les institutions nationales de défense des droits humains se rendent effectivement sur les lieux de détention, elles manquent des moyens humains et matériels (par exemple, les facilités de transport) qui leur permettraient de visiter l'ensemble des établissements du pays pour y évaluer les conditions de détention.

7.1 Modalités de visites

Pour définir les modalités de visites des établissements de détention, les institutions nationales de défense des droits humains doivent s'inspirer des dispositions des Conventions de Genève de 1949, notamment de l'article 126 de la Troisième Convention et de l'article 143 de la Quatrième.

Ces dispositions sont les suivantes :

1. L'organisme chargé des visites pourra se rendre dans l'ensemble des établissements de détention et aura accès à tous les lieux susceptibles d'accueillir des prisonniers.

Les institutions nationales de défense des droits humains se voient souvent refuser l'accès à certains lieux de détention, comme les commissariats de police, les prisons militaires ou les établissements où les prisonniers sont détenus en vertu de lois sécuritaires ou « *antiterroristes* ». Or, ce sont précisément des endroits où l'on signale souvent, preuves fiables à l'appui, que se pratiquent des actes de torture. Il est donc d'une importance vitale que des organismes indépendants soient autorisés à y entrer pour contrôler les conditions de détention et recommander les changements nécessaires.

2. L'organisme chargé des visites pourra s'entretenir sans témoin avec les détenus, soit personnellement soit par l'intermédiaire d'un interprète habilité par lui.

3. L'organisme chargé des visites aura toute liberté de choisir les endroits où il souhaite se rendre.

Les institutions nationales de défense des droits humains se voient souvent imposer de demander des autorisations ou de prévenir de leur passage longtemps à l'avance. Elles devraient pouvoir se rendre « *n'importe où, n'importe quand* » sans autorisation préalable, de façon à bien mesurer la réalité des conditions de détention.

4. La durée et la fréquence des visites ne seront pas limitées.

La seule raison de refuser l'accès à un lieu de détention particulier doit être le danger physique qu'il présente, dans l'esprit des dispositions des Conventions de Genève relatives aux nécessités militaires - ce qui signifie, en pratique, qu'un lieu de détention ne peut être fermé aux visites que lorsqu'il se trouve en zone de combats, et seulement pendant le temps où il y a effectivement danger. La sûreté de l'État ne doit pas constituer un prétexte à refuser des visites. Il appartient à l'institution de défense des droits humains d'évaluer les autres risques éventuels (le degré de contagion possible en cas d'épidémie dans un établissement, par exemple), et de prendre les précautions qui s'imposent.

8. Faire connaître son action

8.1 Relations avec les médias

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent avoir accès aux médias, avec plusieurs objectifs : faire connaître leur action, de façon que l'ensemble de la population prenne conscience qu'elle a des droits à protéger et à faire appliquer, et se rende compte des services que ces institutions peuvent lui apporter ; ouvrir un espace de débat sur les droits humains et assurer la publicité (et donc la transparence) de leurs activités. Il est très important qu'une institution

de défense des droits humains soit perçue par tous comme efficace. Ces institutions doivent aussi donner un large écho à leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif et à leur politique en matière de confidentialité et de sécurité.

Les institutions de défense des droits humains doivent s'appuyer sur les médias susceptibles de toucher le plus grand nombre possible de gens. Par exemple, dans les régions où le taux d'illettrisme est élevé et les journaux difficiles à se procurer, elles auront recours aux émissions de radio.

8.2 Rapports annuels

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent veiller à ce que leurs comptes rendus, en particulier leurs rapports annuels d'activité soient publiés et largement diffusés.

Amnesty International recommande que ces institutions aient toute latitude pour publier leurs documents quand elles le jugent bon. L'organisation a appris que certaines d'entre elles sont obligées de soumettre leurs rapports au Parlement ou à d'autres instances politiques avant d'être autorisées à les rendre publics. Or, souvent, les ordres du jour des parlementaires ne prévoient pas le temps nécessaire pour examiner ces documents, ce qui constitue, de fait, un moyen efficace de réduire ces institutions au silence.

Nombre d'institutions nationales de défense des droits humains ne publient pas de rapports annuels d'activité, alors qu'il est très important qu'elles le fassent : elles prouvent ainsi leur volonté de rendre des comptes et d'agir dans la transparence, et montrent qu'elles assurent leur mission, évaluent leurs résultats et programment leurs activités futures. Ces rapports doivent inclure des statistiques relatives au nombre et aux types de cas traités, les actions entreprises et ce sur quoi elles ont débouché.

8.3 Confidentialité

Tout en privilégiant la transparence, notamment pour les comptes rendus et rapports d'enquêtes, les institutions nationales de défense des droits humains doivent veiller à ne pas diffuser de renseignements susceptibles de faire identifier les plaignants, de mettre en danger leurs familles, les témoins et les défenseurs des droits humains qui les ont aidés, ni de porter atteinte à leur vie privée. Cependant, cet impératif de confidentialité pour les informations sensibles ne doit pas servir de prétexte à ne rien publier du tout, dans la mesure où cela reviendrait à dissimuler des preuves d'atteintes aux droits humains.

9. Être accessible

9.1 Se doter de bureaux régionaux

L'existence de bureaux locaux et régionaux est une condition essentielle du bon fonctionnement d'une institution de défense des droits humains implantée dans un pays très étendu, ou doté de zones de peuplement isolées et difficilement accessibles, ou encore dépourvu de moyens de transport. Dans ce cas, les bureaux locaux doivent pouvoir mener à bien jusqu'au bout les affaires qui leur sont confiées. Malheureusement, Amnesty International a eu connaissance de situations où les bureaux locaux mènent rapidement des enquêtes efficaces, sans

avoir latitude d'en assurer le suivi auprès des autorités locales : ils doivent en référer au centre. Cette procédure risque souvent de créer des « *vides* » bureaucratiques et, de fait, les dossiers ne sont pas traités jusqu'au bout. Quand il existe un réseau de bureaux locaux autour d'un centre, il est impératif d'instaurer entre tous une coordination et une communication effectives et efficaces. Les responsabilités de suivi des dossiers doivent être clairement attribuées, et des évaluations régulières doivent permettre de s'assurer de la réalité de ce suivi.

9.2 Avoir des locaux accessibles

Les bureaux des institutions nationales de défense des droits humains doivent être situés dans des endroits adaptés. Malheureusement, Amnesty International connaît des exemples de bureaux installés près de commissariats de police ou de bâtiments militaires : dans ce cas, les plaignants potentiels risquent d'avoir peur d'être remarqués ou surveillés par les forces de sécurité lorsqu'ils viennent à l'institution. Il arrive aussi que les bureaux soient implantés dans des quartiers chics ou à la mode, au point d'en devenir intimidants pour les pauvres et les populations défavorisées qui n'osent pas s'y rendre. Enfin, certains bureaux sont situés dans des zones inaccessibles pour la plupart des plaignants.

Les locaux doivent comporter des pièces où les plaignants peuvent s'entretenir confidentiellement avec le personnel de l'institution.

9.3 Faciliter la communication avec les victimes

Les institutions nationales de défense des droits humains doivent s'efforcer par tous les moyens d'assurer la communication avec les plaignants potentiels.

Amnesty International a eu connaissance d'excellentes initiatives allant dans ce sens : ligne téléphonique assurant la gratuité des appels, accès à Internet et à une messagerie électronique, bureaux itinérants (dans un bus spécialement aménagé, par exemple), ou personnel itinérant pour les zones très isolées. Les réseaux d'ONG peuvent aussi faciliter les contacts avec les victimes et les témoins.

Dans les pays où les plaignants ne parlent que des langues locales ou minoritaires, il faut avoir prévu une solution pour les écouter et leur répondre. Si l'on a recours à des interprètes, il faut impérativement garantir la confidentialité et l'impartialité des échanges. Les sensibilités culturelles doivent aussi être prises en compte, et il faudra parfois veiller à faire appel à des femmes interprètes. Les personnes interrogées (notamment les victimes et les témoins) doivent donner leur consentement exprès à la présence d'interprètes.

Dans les pays où le taux d'illettrisme est élevé, il faut privilégier la communication orale, et utiliser la radio, par exemple. Il est alors préférable de présenter verbalement la mission et les activités d'une institution de défense des droits humains plutôt que de distribuer des brochures explicatives.

10. Le budget

Les États doivent assurer aux institutions nationales de défense des droits humains des ressources et un financement suffisants pour leur permettre de mener à bien, sans restriction, la mission et les objectifs énoncés par leur mandat. Elles doivent, en particulier, pouvoir traiter l'ensemble des dossiers qui leur sont soumis. Une institution nationale de défense des droits humains doit disposer de

tous les moyens humains et matériels nécessaires pour examiner de façon approfondie, rapide et efficace les faits, les témoignages et autres éléments relatifs aux exactions qui lui sont signalées.

Les normes internationales comme les Principes de Paris et les recommandations de la société civile, comme celles du présent document, imposent aux institutions nationales de couvrir un vaste champ de questions relatives aux droits humains, ce qui les oblige à se fixer des priorités. Dans ce contexte, la formation professionnelle et le partage des compétences prennent donc une importance capitale pour permettre aux institutions nationales de défense des droits humains d'optimiser leur efficacité malgré des ressources et des budgets limités.

Amnesty International connaît des cas où les restrictions de budget font office de mesures de rétorsion contre des institutions de défense des droits humains jugées trop critiques à l'égard du régime. Il y a aussi de nombreux exemples de situations où, après leur création, les institutions de défense des droits humains ne reçoivent pas les dotations financières suffisantes pour assurer leur fonctionnement - ce qui conduit à s'interroger sur la volonté réelle du régime d'améliorer la situation des droits humains dans le pays en créant une institution à cet effet.

Le mandat des institutions de défense des droits humains doit explicitement leur permettre de recourir à d'autres voies de financement, soit par des dons privés ou par des organismes internationaux, pour l'ensemble de leurs activités dans le domaine des droits humains. Ces institutions doivent se doter de lignes de conduite en la matière, afin de garantir que ces financements extérieurs ne compromettent ni leur indépendance ni leur impartialité.

Le financement doit être assuré à long terme pour permettre à ces institutions de planifier et d'entreprendre leurs actions avec la certitude de pouvoir les mener à bien.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre National Human Rights Institutions: Amnesty International's Recommendations for Effective Protection and Promotion of Human Rights.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - décembre 2001.

Vous trouverez les documents en français sur LotusNotes, rubrique ÉFAI – IS documents.

Vous pouvez également consulter le site Internet des ÉFAI : www.efai.org

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :
