

Proposition de règles à l'usage des Commissions nationales des droits de l'homme

AMNESTY INTERNATIONAL
Document Public
Index AI : IOR 40/001/1993
SECRÉTARIAT INTERNATIONAL

Janvier 1993

La création d'une Commission nationale des droits de l'homme peut constituer un important mécanisme pour renforcer la protection des droits de l'homme. Mais elle ne peut, ni ne devrait, en aucun cas, se substituer aux garanties inhérentes à l'ensemble des structures légales appliquées par un pouvoir judiciaire, indépendant, impartial, doté de moyens appropriés, et accessible à tous. La création d'une telle commission des droits de l'homme devrait aller de pair avec un examen en profondeur des institutions juridiques ou autres existantes, pour accroître leur efficacité en matière de protection des droits de l'homme. Ces initiatives devraient être assorties d'une politique gouvernementale pleine de détermination, dont l'objectif serait de rendre les auteurs de violations des droits de l'homme pleinement responsables de leurs actes, faisant ainsi en sorte que ceux qui violent les droits de l'homme ne puissent pas rester impunis.

En mars 1992, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a adopté les "*Principes concernant le statut des institutions nationales(1)*". Ces principes, reconnus sur le plan international, devraient servir de lignes directrices fondamentales pour la mise en place d'institutions nationales chargées de promouvoir et de protéger les droits de l'homme.

Amnesty International souhaiterait recommander les règles suivantes, comme étant des éléments essentiels à prendre en considération dans le cadre de la mise en place et du fonctionnement des commissions nationales des droits de l'homme.

Mandat et composition de la commission

- o La commission devrait être indépendante du gouvernement et cette indépendance devrait être inscrite dans la charte constitutive de cette commission. La commission devrait être créée par décret, ou mieux encore, par un amendement à la Constitution.
- o La commission devrait être composée de femmes et d'hommes, connus pour leur intégrité et leur jugement impartial, qui auront à se prononcer sur les affaires dont ils ont à connaître, sur la base des faits et en conformité avec la loi, en l'absence de toute restriction, influence indue, incitation, pression, menace, ou intervention, de quelque partie ou pour quelque raison que ce soit. Les membres de la commission devraient être indépendants du gouvernement et avoir une compétence reconnue dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Ils devraient être issus de divers milieux, représentant des catégories socioprofessionnelles pertinentes et des organisations non gouvernementales.
- o Ses membres devraient être sélectionnés de manière impartiale et transparente et offrir toutes les garanties nécessaires à l'indépendance et à la représentativité la plus large possible de la commission. Ils devraient servir la commission à titre personnel et être en mesure de faire preuve d'efficacité. Les

conditions de leur nomination, de la durée de leur mandat ou de leur révocation devraient être expressément spécifiées et inscrites dans la charte et devraient présenter les garanties les plus strictes possibles quant à la compétence, l'impartialité et l'indépendance.

- o La commission devrait être chargée de surveiller et d'établir un rapport sur la mise en oeuvre et le respect des normes internationales pertinentes en matière de droits de l'homme, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Déclaration et Convention contre la torture (ONU), ainsi que le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (ONU), l'Ensemble des principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (ONU), et enfin les Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extra-légales, arbitraires et sommaires (ONU).
- o La commission aurait pour mandat de procéder à l'examen de la législation existante et/ou des dispositions administratives à l'égard de la protection des droits de l'homme, et devrait être en mesure de faire des recommandations sur les amendements à apporter à la législation ou sur l'adoption, si nécessaire, d'une nouvelle législation. La commission devrait également examiner les projets et propositions de lois présentés par le gouvernement et le parlement, afin de vérifier leur conformité aux normes internationales en matière de droits de l'homme et de faire en sorte que l'Etat se conforme à ces instruments internationaux.
- o Le champ de compétence de la commission devrait être principalement et clairement défini du point de vue des obligations de l'Etat en matière de législation internationale relative aux droits de l'homme. La commission ne devrait consacrer ni son temps, ni ses moyens à l'examen d'affaires relevant de la compétence de la juridiction pénale ordinaire ou d'autres institutions de l'Etat.
- o La commission devrait disposer de pouvoirs définis avec précision pour mener, de sa propre initiative, des enquêtes sur des situations et des cas de violations des droits de l'homme, portés à sa connaissance. Dans son travail, elle devrait établir clairement ses priorités en tenant compte de la gravité des violations dont elle a connaissance. La priorité devrait être donnée aux violations alléguées du droit à la vie et à la sécurité de la personne, du droit de ne pas être torturé (droits auxquels aucun gouvernement ne peut déroger, en aucune circonstance), et du droit de ne pas être arrêté ou détenu arbitrairement.
- o La commission devrait être chargée d'instaurer une coopération efficace avec les organisations non gouvernementales qui disposent d'informations de première main sur les violations des droits de l'homme qui leur sont signalées.
- o La commission devrait aussi être habilitée à mener, au plan national, des enquêtes de grande envergure sur des préoccupations relatives aux droits de l'homme, qui revêtent une importance fondamentale pour l'ensemble de la nation.
- o Il est recommandé que la commission procède tout d'abord à une étude critique des facteurs qui ont contribué à la persistance des violations des droits de l'homme sur le territoire national, y compris l'incapacité des institutions existantes et des mécanismes juridiques à protéger efficacement les droits de l'homme. S'appuyant sur les conclusions de cette étude, il est possible de proposer des recommandations pour mettre en oeuvre des réformes juridiques et institutionnelles destinées à faire cesser ces violations.
- o La commission devrait être autorisée à enquêter sur la conduite des forces de sécurité sur l'ensemble du territoire national. Pour que cela se traduise effectivement dans les faits, la commission devrait disposer des moyens adéquats pour mener à bien ses investigations en profondeur, en toute indépendance par rapport aux forces de sécurité dont elle aura à juger du comportement.

Structures et méthodologie de la commission

- o La commission devrait pouvoir disposer de tous les moyens nécessaires en personnel et en matériel, pour examiner dans le détail, avec efficacité et rapidité, dans l'ensemble du pays, les preuves et autres

éléments matériels concernant les allégations de violations spécifiques dont elle aura eu connaissance.

- o La commission devrait disposer de sa propre équipe d'enquête et devrait obtenir l'assistance d'un spécialiste, chaque fois que cela s'avère nécessaire pour vérifier les allégations de violations. Elle devrait posséder les structures appropriées pour lui permettre d'effectuer des enquêtes sur place. La commission devrait avoir un accès immédiat et sans restriction à tout lieu de détention présumés ou non. Les autorités devraient être dans l'obligation de coopérer avec la commission dans le cadre de ses enquêtes.
- o La commission devrait avoir le pouvoir de décider de sa propre initiative de l'ouverture d'une enquête. Elle devrait être en mesure de recevoir des informations, non seulement des plaignants eux-mêmes, mais aussi, si ces derniers sont incapables ou empêchés de témoigner, émanant d'avocats, de parents ou d'autres personnes agissant en leur nom, y compris des groupes non gouvernementaux. Le public devrait avoir connaissance des enquêtes menées par la commission, surtout à l'échelon régional et local, afin de permettre et d'encourager d'autres témoins à sortir de l'ombre pour témoigner.
- o La commission devrait être investie des pleins pouvoirs pour exiger la comparution des témoins et la production de documents.
- o La commission devrait disposer des pleins pouvoirs effectifs pour garantir la protection des témoins, des plaignants ou de toute autre personne qui fournissent des éléments de preuve à la commission, y compris la possibilité de provoquer la suspension ou le transfert de fonctionnaires réputés impliqués - sans qu'aucun préjudice ne leur soit porté tant que les investigations sont en cours -, vers d'autres activités où ils n'auraient plus aucun pouvoir sur les témoins ou plaignants. Les victimes ou leurs parents devraient avoir accès à l'ensemble des informations et documents pertinents concernant l'enquête et disposer de tous les moyens nécessaires pour leur permettre de fournir des éléments de preuve. La commission devrait disposer des moyens financiers nécessaires à la prise en charge des frais de voyage et d'hébergement des témoins qui viennent témoigner devant elle.
- o Le travail de la commission devrait se faire en toute transparence, les audiences devraient généralement être ouvertes au public. Les audiences à huis clos devraient être une procédure exceptionnelle réservée à des situations particulières clairement définies au préalable. La méthodologie de la commission, et les résultats de l'enquête, les rapports officiels, dont les rapports d'autopsie ou d'autres rapports d'experts, ainsi que les procès-verbaux de la police ou des tribunaux doivent, dans chaque cas, faire l'objet d'une publication in extenso, dans une forme facilement accessible et compréhensible par tous.
- o La commission devrait également établir des rapports réguliers détaillant toutes les plaintes reçues et sur l'action entreprise dans chaque cas. Ces rapports devraient en outre rendre compte des diverses activités menées par la commission en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Les rapports de la commission devraient être soumis à intervalles réguliers aux représentants d'organismes nationaux et régionaux.
- o Le résultat des enquêtes de la commission devrait être transmis sans délai aux autorités judiciaires compétentes. Toute personne que la commission a affirmé être responsable de violations des droits de l'homme, parce qu'elle les commet, en est l'instigatrice, les encourage, ou permet qu'elles aient lieu, devrait être immédiatement traduite en justice. Le gouvernement devrait s'assurer que toute poursuite en justice, pour des délits relatifs aux droits de l'homme, est conduite par une autorité strictement indépendante des forces de sécurité ou de tout autre organisme réputé impliqué dans la violation des droits de l'homme.
- o La commission devrait disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour s'assurer que les officiers supérieurs seront tenus pour responsables des actes commis sous leur autorité et devrait être mandatée pour suivre de près les poursuites judiciaires engagées ou, si nécessaire, en se présentant devant la cour pour demander qu'une action en justice appropriée soit entreprise dans un délai raisonnable.
- o La commission devrait disposer des pouvoirs nécessaires pour trouver des remèdes efficaces, dont des mesures provisoires visant à protéger la vie et la sécurité d'un individu, et à garantir, chaque fois que

cela est nécessaire, un traitement médical gratuit. Elle devrait veiller à ce que des compensations financières intégrales soient rapidement versées et s'assurer que d'autres mesures de réparation et de réhabilitation sont prises, en faveur de tous les cas où la commission aura établi que des membres des forces de sécurité ont commis des violations des droits de l'homme.

- o Le gouvernement devrait s'engager à répondre, dans un délai raisonnable, au cas spécifiques soulevés par la commission, ainsi qu'à ses constatations d'ordre plus général, ses conclusions et ses recommandations. La réponse du gouvernement devrait être rendue publique.

EN ANNEXE :

Texte des *Principes concernant le statut des institutions nationales* de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, résolution 1992/54, adoptée en mars 1992.

52ème séance
3 mars 1992

[Adoptée sans vote. Voir chap. XI.]

Annexe PRINCIPES CONCERNANT LE STATUT DES INSTITUTIONS NATIONALES

Compétences et attributions

1. Une institution nationale est investie de compétences de promotion et de protection 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 :

sa0

a) Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernés, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection 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; à 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 garantir que ces textes sont 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 le 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 assurer 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 leur mise en oeuvre effective;

c) Encourager la ratification desdits instruments ou 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 tout autre organisme des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays, compétentes dans les domaines de la

promotion et de la protection des droits de l'homme;

f) Coopérer 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, et en faisant appel à tous les organes de presse.

Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie électorale 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 promotion et la protection des droits de l'homme, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec des représentants, ou par la présence de représentants :

a) 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;

b) Des courants de pensées philosophiques et religieux;

c) D'universitaires et d'experts qualifiés;

d) Du parlement;

e) 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. Celui-ci peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de la composition de l'institution.

Modalités de fonctionnement

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

a) 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;

b) Entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de sa compétence;

c) S'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse, particulièrement pour rendre publics ses avis et recommandations;

d) Se réunir sur une base régulière et autant que de besoin en présence de tous ses membres régulièrement convoqués;

e) 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;

f) Entretenir une concertation avec les autres organes, juridictionnels ou non, chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme (notamment ombudsmen, médiateurs, ou d'autres organes similaires);

g) 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 promotion et la protection 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 a des domaines spécialisés.

Principes complémentaires concernant le statut des institutions 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 toute autre organisation représentative. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des institutions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :

a) 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 ;

b) Informer l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes et lui en faciliter l'accès ;

c) Se saisir des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi ;

d) 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.

Notes :

(1) En mars 1992, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a adopté par consensus la résolution 1992/54, réaffirmant l'importance du développement d'institutions nationales chargées de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et incluant les Principes concernant le statut des institutions nationales. Le texte de ces principes est joint en annexe au présent document.