

N° 236

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 février 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, relatif à la
Commission nationale consultative des droits de l'homme,

Par M. Patrice GÉLARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3407, 3647 et T.A. 673

Sénat : 221 (2006-2007)

Droits de l'homme et libertés publiques.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, UN AIGUILLON DÉMOCRATIQUE	8
A. UNE FORCE DE PROPOSITION INDISPENSABLE	8
1. <i>Une mission historique de promotion des droits de l'homme dans le monde</i>	8
2. <i>Des compétences étendues au plan national à partir de 1986</i>	10
B. UNE COMPOSITION PLURALISTE GAGE DE COMPÉTENCE ET D'INDÉPENDANCE	11
1. <i>Une composition gage de compétence</i>	11
2. <i>Une composition gage d'indépendance</i>	13
II. LE PROJET DE LOI : UNE CONSÉCRATION LÉGISLATIVE ATTENDUE	13
A. UNE CONSÉCRATION LÉGISLATIVE RENDUE NÉCESSAIRE PAR LES NOUVEAUX PRINCIPES DE L'ONU	13
1. <i>Les « principes de Paris »</i>	13
2. <i>L'accréditation du Haut Commissariat aux droits de l'homme de Genève</i>	14
B. ... MAIS QUI NE MODIFIE PAS L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA CNCDDH	14
1. <i>Le projet de loi initial conforte le statut actuel de la CNCDDH</i>	14
2. <i>L'Assemblée nationale a apporté d'opportunes améliorations rédactionnelles</i>	16
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPROUVER SANS MODIFICATION LE PROJET DE LOI	17
A. UN PROJET DE LOI QUI MÉRITE D'ÊTRE APPROUVÉ	17
B. Doter la CNCDDH de ressources en personnel adaptées à l'exercice de ses missions	17
TABLEAU COMPARATIF	19
ANNEXES	23
Annexe 1 – Décret n° 84-72 du 30 janvier 1984 relatif à la commission nationale consultative des droits de l'homme	25
Annexe 2 – Résolution 48/134 de l'assemblée générale des nations unies du 20 décembre 1993 et « principes de paris »	29
Annexe 3 – Personnes entendues par le rapporteur	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 14 février 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de M. Patrice Gélard le projet de loi n° 221 (2006-2007), relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

M. Patrice Gélard a tout d'abord rappelé que cette commission était une instance consultative chargée d'assister le Gouvernement de ses avis sur toutes les questions relevant des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire.

Il a souligné que, sous l'impulsion du Haut Commissariat aux droits de l'homme de Genève, l'Organisation des Nations Unies, soucieuse de valoriser davantage les institutions nationales de protection des Droits de l'homme, souhaitaient garantir leur existence par une loi, conformément aux « principes de Paris » inscrits dans une résolution des Nations unies de 1993. C'est pourquoi le projet de loi confère une valeur législative au statut fondateur de la CNCDH, jusqu'alors régie par un décret.

Il a fait valoir que le texte proposé tenait compte de ses observations, présentées, avant le passage en séance publique, à Mme Liliane Vaginey, rapporteure du projet de loi à l'Assemblée nationale, et tendant à préciser que la compétence de la CNCDH recouvrait trois domaines distincts : droits de l'homme, droit international humanitaire et action humanitaire.

La commission des lois a, en conséquence, adopté le projet de loi à l'unanimité sans modification.

*« Il n'y aura pas de paix sur cette planète
tant que les droits de l'homme seront violés
en quelque partie du monde »
René Cassin (1948)*

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), présenté le 2 novembre 2006 au Conseil des ministres par M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la Justice et adopté avec modifications par l'Assemblée nationale le 6 février 2007.

La CNCDH figure parmi les plus anciennes institutions nationales consultatives de protection des droits de l'homme. Rattachée au Premier ministre, elle œuvre, en toute indépendance, pour la protection et la promotion des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire.

Le projet de loi confère une valeur législative au statut fondateur de la CNCDH, jusqu'alors créée par décret¹. Il est devenu nécessaire pour permettre à cette instance de participer aux travaux du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. En effet, le Haut commissariat aux droits de l'homme de Genève souhaite réévaluer les institutions nationales de protection des droits de l'homme **en vue de leur délivrer une accréditation**. Ce réexamen se fera à partir de l'automne 2007 au regard des « principes de Paris », inscrits dans une résolution des Nations unies de 1993, aux termes desquels les institutions nationales de protection des droits de l'homme doivent être dotées d'un mandat « énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétence ».

*

* *

¹ Décret n° 84-72 du 30 janvier 1984, reproduit dans son intégralité en annexe 1.

I. LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, UN AIGUILLON DÉMOCRATIQUE

A. UNE FORCE DE PROPOSITION INDISPENSABLE

1. Une mission historique de promotion des droits de l'homme dans le monde

Historiquement, la **première vocation** de la CNCDH a été la **promotion des droits de l'homme au-delà de nos frontières**. Elle est ainsi l'héritière de la « *Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'homme* », créée par arrêté du ministre des Affaires étrangères le 27 mars 1947 et placée sous la présidence de René Cassin.

Très vite appelée « *Commission consultative de droit international* », puis « *Commission Consultative des droits de l'homme* », elle est alors composée de dix membres (diplomates, magistrats, avocats, universitaires) et s'ouvre progressivement à d'autres experts et aux représentants de six ministères afin de **préparer les positions françaises** concernant les questions relevant des droits de l'homme dans les instances internationales, particulièrement lors de l'élaboration des Pactes et Conventions. Elle émet des vœux ou recommandations sur des sujets d'intérêt national et fonctionne avec quatre groupes de travail à partir de 1952.

Le décret n° 84-72 du 30 janvier 1984 crée la Commission consultative des droits de l'homme. Placée sous la tutelle du ministre des relations extérieures, cette Commission est alors chargée d'assister ce ministre de ses avis « *pour tout ce qui se rapporte à l'action de la France en faveur de la défense des droits de l'homme dans le monde, en particulier dans le cadre des institutions ayant à en connaître ou des négociations multilatérales portant sur ce sujet* ».

Le 11 septembre 1996, la mission de la Commission est élargie aux **situations humanitaires d'urgence**, aux dispositifs permettant de faire face à ces situations et à l'application du droit international humanitaire.

La vocation internationale de la CNCDH trouve son fondement dans l'idée **d'universalité des droits de l'homme et de la dignité humaine**, promue par son fondateur M. René Cassin¹ et fermement défendue aujourd'hui par les Nations Unies. La résolution de l'ONU 48/134 en date du 20 décembre 1993² poursuit ainsi l'objectif de valorisation des démarches nationales en matière de protection et de promotion des droits de l'homme « *compte tenu de l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme.* »

¹ M. René Cassin est considéré comme le père de la Déclaration universelle des Droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies réunie au Palais de Chaillot, à Paris.

² Cette résolution est reproduite intégralement à l'annexe 2 au présent rapport.

La mission internationale de la CNCDH lui confère deux compétences particulièrement importantes : assister les pouvoirs publics français dans leur politique de promotion des droits de l'homme et contribuer à la mise en place d'un réseau mondial des droits de l'homme.

- **une mission de conseil et d'expertise**

La CNCDH exerce une mission de conseil et d'assistance aux pouvoirs publics dans le domaine des droits de l'homme. Aux termes du décret du 30 janvier 1984, elle peut notamment :

- appeler l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de ratifier des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ;
- évoquer tout problème ayant trait à une situation humanitaire d'urgence ;
- formuler des avis sur les différentes formes d'assistance humanitaire mises en œuvre dans les situations de crise ;
- étudier les mesures propres à assurer l'application du droit international humanitaire ;
- contribuer à la préparation des rapports que la France présente devant les organisations internationales, en application de ses obligations conventionnelles dans le domaine des droits de l'homme.

- **un réseau mondial de rencontres et d'échanges**

La deuxième mission dévolue à la CNCDH au plan international consiste à la mise en place et au renforcement d'un **réseau mondial des droits de l'homme**

Il convient de rappeler, à cet égard, que la CNCDH a pris l'initiative d'organiser en 1991 à Paris, sous l'égide du Centre pour les droits de l'homme des Nations unies, la première Rencontre internationale des Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme. Peu nombreuses et disparates au départ, les instances ont, depuis, fait leur apparition **dans plus de cent pays sur tous les continents** et commencé à se **structurer**, d'une part, en se dotant de **structures permanentes** comme le Comité international de coordination (CIC) et le sous-comité d'accréditation, d'autre part, en institutionnalisant leurs rencontres internationales tous les deux ans. Les instances nationales se sont par ailleurs organisées par région (par exemple européenne), ou par centre d'intérêt (par exemple la Francophonie).

La CNCDH **a puissamment contribué à cet effort de structuration et de coopération.**

A cet égard, votre rapporteur salue la création d'un « *Prix des droits de l'homme de la République française - Liberté - Egalité - Fraternité* », décerné annuellement par la CNCDH le 10 décembre, journée internationale des droits de l'homme, afin de distinguer des actions de terrain menées par des ONG agissant dans le domaine de la protection et la promotion des droits de

l'homme. Outre une bourse de 15.000 euros, le prix apporte une notoriété et une protection symbolique aux ONG en situation de fragilité dans leur pays. C'est ainsi que l'ONG « Memorial » en Russie s'est vu accordée une reconnaissance officielle pour son travail en Tchétchénie.

2. Des compétences étendues au plan national à partir de 1986

En 1986, la compétence de la CNCDH est **étendue au plan national**. La Commission est alors rattachée au secrétariat d'État chargé des droits de l'homme auprès du Premier ministre.

Ce rôle est d'ailleurs consacré par la **loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe** qui dispose, en son article 2 : « *Le 21 mars de chaque année, date retenue par l'Organisation des Nations Unies pour la Journée internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Commission nationale consultative des droits de l'homme remet au Gouvernement un rapport sur la lutte contre le racisme. Ce rapport est immédiatement rendu public.* ». La CNCDH a précisé à votre rapporteur que ce rapport annuel était assorti depuis 2005 de **recommandations** adressés aux **ministères** concernés, **largement pris en compte** par ces derniers.

En 1989, la Commission nationale consultative des droits de l'homme est directement **rattachée au Premier ministre**, et se voit attribuer la **faculté d'autosaisine** pour toutes les questions de sa compétence. Elle contribue, par ses avis transmis au Gouvernement français, à perfectionner les projets de loi ou de règlements. M. Joël Thoraval, Président de la CNCDH, a indiqué à votre rapporteur que plusieurs avis et études avaient eu pour effet une modification de textes législatifs ou réglementaires, citant la lutte contre les mariages forcés, le droit d'asile ou encore la cour pénale internationale.

M. Joël Thoraval a toutefois indiqué à votre rapporteur que la CNCDH n'était pas systématiquement saisie des textes européens, des conventions internationales ainsi que des projets de loi dont le contenu entre dans son champ de compétence. Or, pour s'autosaisir, la CNCDH doit attendre le dépôt du texte sur le bureau de l'une des deux assemblées et ne peut ainsi intervenir suffisamment en amont de la procédure. Par ailleurs, la CNCDH n'est pas saisie des propositions de loi.

Outre ses missions de conseil sur les textes en cours d'élaboration, la Commission joue un rôle de :

- **prévention et d'éducation**, le décret du 30 janvier 1984 prévoyant l'exécution de programmes d'action, notamment en ce qui concerne l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme, la participation à leur mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels et, plus généralement, la lutte contre le racisme et la xénophobie ;

- **contrôle vigilant** du respect des droits de l'homme dans les pratiques administratives.

B. UNE COMPOSITION PLURALISTE GAGE DE COMPÉTENCE ET D'INDÉPENDANCE

1. Une composition gage de compétence

Comme l'a indiqué M. Joël Thoraval, Président de la CNCDH, entendu par votre rapporteur, la Commission est un **lieu privilégié d'échanges entre des femmes et des hommes d'expériences riches et diverses** : représentants d'ONG et de confédérations syndicales, personnalités qualifiées, experts siégeant dans les instances internationales, Médiateur de la République, parlementaires, représentants du Premier ministre et des ministres.

Cette composition, qui répond au souci d'assurer le « pluralisme des convictions et opinions »¹, permet d'engager **un dialogue fructueux entre l'Etat et la société civile** et garantit la qualité des échanges. Si les membres de la Commission cherchent, sur tous les sujets, à rapprocher les points de vue, ils sont, avant tout, animés par le désir de promouvoir la cause des droits de l'homme. Comme l'a déclaré M. Joël Thoraval lors de son audition, « *Si le consensus est recherché, ce ne peut être sur des bases médiocres ; la défense des droits de l'homme ne le tolérerait pas.* »

Composition de la Commission des droits de l'homme :

Avec voix délibérative :

a) Personnes nommément désignées appartenant :

- aux organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme ou de l'action humanitaire ;

- aux principales confédérations syndicales.

b) Personnalités choisies en raison de leur compétence dans le domaine des droits de l'homme.

c) Experts français siégeant dans les instances internationales de droits de l'homme en leur capacité personnelle.

d) Un député et un sénateur.

e) Le Médiateur de la République. Il apporte son expérience dans les rapports des particuliers avec les diverses administrations nationales et locales.

Avec voix consultative :

f) Des représentants du Premier ministre et des ministres intéressés.

Source : article 2 du décret n° 84-72 du 30 janvier 1984.

Comprenant, dans sa formation élargie, **118 membres** qui se réunissent environ huit fois par an, la Commission est dirigée par un bureau, composé d'un président et de deux vice-présidents, désignés depuis l'origine

¹ Article 2 du décret n° 84-72 du 30 janvier 1984 modifié par le décret n° 96-791 du 11 septembre 1996.

parmi les personnalités qualifiées dans le domaine des droits de l'homme. **Leur mandat est de trois ans renouvelable une fois.**

La Commission organise ses travaux en six sous-commissions thématiques, qui ont tenu un total de 200 réunions en 2006.

Les six sous-commissions de la CNCDH

A. Droits de l'homme et évolution de la société

Porte une réflexion approfondie et à moyen terme sur les questions de société du point de vue des droits de l'homme, sur les grands débats, nés en particulier de l'émergence de nouvelles exigences éthiques ou d'évolutions scientifiques, techniques, économiques et sociales.

B. Questions internationales

Suit le développement du droit international. Examine les positions françaises dans les instances internationales et régionales relevant des droits de l'homme. Contribue à la préparation et au suivi des rapports que la France présente devant les organisations internationales et régionales. Se tient informée des travaux de ces instances et de la situation internationale des droits de l'homme. Pilote les participations de la Commission aux différents réseaux des Institutions nationales des droits de l'homme.

C. Questions nationales

Examine toute situation et tout projet de loi ou de texte administratif afin d'en vérifier la conformité avec les exigences des droits de l'homme. Examine les aspects préventifs et répressifs des dispositions étudiées et des politiques en cause. Veille à la transposition en droit interne des engagements internationaux et régionaux pris par la France.

D. Education et formation aux droits de l'homme. Droits de la femme, de l'enfant et de la famille

Se prononce sur les programmes et activités scolaires et périscolaires en matière de droits de l'homme, ainsi que sur la formation des praticiens. Veille à la présentation et à l'exécution par la France du « Plan d'action pour la décennie des Nations unies pour l'enseignement des droits de l'homme », et de tout autre programme d'action concernant l'éducation, l'enseignement et la recherche. Examine les situations ainsi que les mesures relatives à la protection et à la dignité des enfants ainsi que des femmes.

E. Droit international et action humanitaires

Etudie les mesures propres à assurer l'application du droit international humanitaire. Se saisit de toute situation d'urgence, ainsi que des différentes formes d'assistance dans des situations de crise. Se prononce sur les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire dans certains pays.

F. Lutte contre le racisme et la xénophobie

Examine toutes les questions relatives au racisme, à la xénophobie et aux discriminations en France, en Europe et dans le monde. Prend en charge la conception et le contenu du projet de Rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. Entretient des relations avec les institutions nationales, régionales et internationales en charge du racisme. Est chargée d'organiser la Table Ronde nationale, partenaire de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) de l'Union européenne.

2. Une composition gage d'indépendance

L'indépendance de la Commission est garantie par la forte compétence de ses membres : experts, personnalités qualifiées, représentants d'ONG et de syndicats représentatifs...

En effet, comme le souligne le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administratives indépendantes¹, citant Mme Marie-Anne Frison-Roche² « *est vraiment indépendante la personne qui maîtrise et l'objet sur lequel porte son action (secteur technique, situation sociale), et les moyens de son action (pouvoirs, relations avec les parties prenantes)* ».

De même, le fait que le mandat des membres du bureau ne soit renouvelable qu'une fois apparaît comme un facteur d'indépendance, en réduisant le risque de pression par l'autorité de nomination.

II. LE PROJET DE LOI : UNE CONSÉCRATION LÉGISLATIVE ATTENDUE

A. UNE CONSÉCRATION LÉGISLATIVE RENDUE NÉCESSAIRE PAR LES NOUVEAUX PRINCIPES DE L'ONU...

1. Les « principes de Paris »

Depuis 1948, date de la Déclaration universelle des droits de l'homme, les commissions nationales de promotion des droits de l'homme font l'objet d'une attention soutenue de la part de l'Organisation des Nations Unies. Ainsi, par la résolution 48/134 en date du 20 décembre 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies a établi les « *principes relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales pour la défense et la promotion des droits de l'homme* » (connus sous le nom de « *principes de Paris* »³), aux termes desquels l'existence des instances nationales de protection des droits de l'homme ainsi que les principales garanties dont elles jouissent pour accomplir leur mission doivent être consacrées par un **texte de valeur constitutionnelle ou, à tout le moins, de valeur législative**⁴. Cette exigence a pour but de prémunir ces commissions du risque de suppression par une simple mesure réglementaire.

¹ Rapport de M. Patrice Gélard n° 404 (2005-2006), au nom de l'office parlementaire d'évaluation de la législation, déposé le 15 juin 2006 : <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1.html>.

² Mme Frison-Roche est professeur, directrice de la chaire de droit de la régulation à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

³ Ces principes ont été rédigés lors des premières rencontres internationales des institutions nationales des droits de l'homme, réunies à Paris en 1991, à l'initiative de la CNCDH.

⁴ « Les institutions nationales sont dotées d'un mandat aussi étendu que possible et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétences » point 2 de l'annexe à la résolution.

2. L'accréditation du Haut Commissariat aux droits de l'homme de Genève

Le système institutionnel des Nations Unies a récemment évolué dans son volet consacré à la protection des droits de l'homme, le **Conseil des droits de l'homme** se substituant à l'ancienne Commission des droits de l'homme¹. Dans ce contexte, le Haut Commissariat aux droits de l'homme de Genève², qui apporte son expertise lors de la création de nouvelles institutions nationales de protection des droits de l'homme, a décidé, à la demande du secrétaire général de l'ONU, de réévaluer les institutions nationales de protection des droits de l'homme **en vue de leur délivrer une accréditation**, attestant de leur qualité et leur permettant notamment de participer aux travaux que conduira le nouveau Conseil des droits de l'homme.

Ce réexamen se fera au regard des « principes de Paris » susmentionnés.

Aussi le projet de loi répond-il à ces exigences en substituant au décret n° 84-72 du 30 janvier 1984, seul texte régissant actuellement la Commission nationale consultative des droits de l'homme, **une loi qui consacre son existence**. La Commission pourra ainsi bénéficier, à l'issue du réexamen de sa situation, de l'accréditation décrite plus haut.

Par ailleurs, on peut légitimement estimer que la consécration législative d'une instance chargée de veiller au respect des droits de l'homme est conforme à l'article 34 de la Constitution, en vertu duquel la loi « *fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Respectant la hiérarchie des normes, le projet de loi ne comporte toutefois que deux articles relativement brefs et renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités précises de son fonctionnement.

B. ... MAIS QUI NE MODIFIE PAS L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE LA CNCDH

1. Le projet de loi initial conforte le statut actuel de la CNCDH

Le projet de loi comporte deux articles.

- L'article premier (compétences et composition de la CNCDH) consacre **l'existence même** de la Commission et définit ses **missions**, en s'inspirant des dispositions du décret n° 84-72 du 30 janvier 1984 relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Il rappelle le rôle de **conseil et de proposition** dont la Commission jouit dans le domaine des droits de

¹ Résolution 60/251 du 15 mars 2006 de l'Assemblée générale des Nations Unies établissant le Conseil des droits de l'homme.

² Actuellement dirigée par Mme Louise Harbour.

l'homme et de l'action humanitaire, et la faculté d'**autosaisine** sur toute question entrant dans son domaine de compétence.

Il dispose que la CNCDH peut appeler l'attention du Gouvernement *et du Parlement* sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme. La mention « *du Parlement* » constitue un élément nouveau par rapport au décret de 1984 que votre rapporteur tient à saluer. Elle signifie que l'Assemblée nationale et le Sénat pourront être directement destinataires des projets de réformes ou des pistes de réflexion de la Commission. A cet égard, la CNCDH a indiqué à votre rapporteur que ses avis gagneraient à être mieux connus des parlementaires et a fait valoir que beaucoup d'institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme étaient tenues de soumettre chaque année un rapport au Parlement, et non au Gouvernement.

Enfin, l'article premier consacre **l'indépendance de la Commission**.

S'agissant de la **composition de la Commission**, le projet énumère les principales catégories de membres de la Commission, à savoir les représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, les personnalités qualifiées et les experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce même domaine, les représentants des principales confédérations syndicales, le Médiateur de la République, un député, un sénateur¹ et - élément nouveau par rapport au décret de 1984- un membre du Conseil économique et social.

Votre rapporteur estime que ce nouveau membre pourra opportunément apporter son éclairage aux travaux de la Commission, à l'image de ce qui est pratiqué dans d'autres organismes².

Il est par ailleurs précisé, au titre des garanties dont bénéficient les membres de la Commission, que **leur mandat n'est pas révocable**. Les membres sont cependant susceptibles de perdre cette qualité s'ils ne conservent pas celle en vertu de laquelle ils ont été désignés (par exemple, celle de représentant d'une association ou d'un syndicat, du fait de mouvements internes à l'organisme en cause) ou s'ils méconnaissent leur obligation d'assiduité. Il est également prévu que les représentants de l'État, qui participent aux travaux de la Commission, n'y disposent pas d'une **voix délibérative**.

- L'article 2 du projet de loi (renvoi à un décret en Conseil d'Etat) précise que le mandat des membres en cours au moment de sa publication se poursuivra jusqu'à leur terme. Il prévoit que les modalités d'application de la

¹ Ces présences font de la CNCDH un organisme extra-parlementaire.

² En application de l'article 4 du décret n° 2006-260 du 6 mars 2006, un membre du CES siège au Comité d'orientation du Centre d'analyse stratégique, de même qu'en application de l'article 3 du décret n° 2005-326 du 7 avril 2005 siègent deux membres du CES au Conseil d'orientation pour l'emploi.

loi seront définies par un décret en Conseil d'État¹, ce qui constitue une garantie supplémentaire par rapport à l'actuel décret du 30 janvier 1984 précité dont le Conseil d'État n'avait pas eu à connaître. Ce décret précisera la composition et définira les **conditions d'organisation et de fonctionnement de la Commission**.

Le second alinéa de cet article règle ensuite la question des **effets de l'entrée en vigueur des dispositions législatives** nouvelles sur les mandats des membres en cours. Cette entrée en vigueur n'affectera pas lesdits mandats, qui se poursuivront jusqu'au terme résultant des dispositions réglementaires applicables au moment de la désignation des intéressés.

2. L'Assemblée nationale a apporté d'opportunes améliorations rédactionnelles

Saisie en première lecture, l'Assemblée nationale a adopté **cinq amendements rédactionnels** et trois **amendements de clarification** tendant à :

- préciser que le champ de compétence de la CNCDH s'étend tout autant au plan national qu'au plan international ;

- indiquer que la Commission est notamment composée de représentants d'ONG agissant dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire ou de l'action humanitaire ;

- rappeler que la compétence de la Commission couvre les droits de l'homme, le droit international humanitaire et l'action humanitaire ;

Il convient de bien distinguer ces trois concepts.

Le **droit international humanitaire**, fondé par les quatre conventions de Genève de 1949, ne se confond pas avec les **droits de l'homme**. Si certaines de leurs règles sont similaires, ces deux branches du droit international se sont développées séparément et sont contenues dans des traités différents. Contrairement au droit humanitaire, les droits de l'homme s'appliquent en **temps de paix** et nombre de ses dispositions peuvent être suspendues lors d'un conflit armé. Le droit humanitaire couvre deux domaines : d'une part, la protection des personnes qui ne participent pas (civils) ou plus (combattants blessés, prisonniers de guerre) aux combats, d'autre part, les restrictions aux moyens de guerre (principalement les armes) et aux méthodes de guerre, comme certaines tactiques militaires.

Quant à **l'action humanitaire**, elle se définit comme une assistance portée à des populations placées en situation de grande précarité sur le plan social, sanitaire ou alimentaire, en temps de paix comme en période de conflit armé.

¹ Ce qui signifie que le Conseil d'Etat est obligatoirement consulté. Toutefois, l'avis rendu ne lie pas le Gouvernement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPROUVER SANS MODIFICATION LE PROJET DE LOI

A. UN PROJET DE LOI QUI MÉRITE D'ÊTRE APPROUVÉ

Il apparaît nécessaire de conférer une valeur législative à la CNCDH afin de pérenniser son existence et d'ouvrir la voie à son accréditation par le Haut Commissariat aux droits de l'homme de Genève dès l'automne 2007.

Il ne serait pas envisageable, en effet, que notre pays, connu à l'étranger comme la patrie des droits de l'homme, inspiratrice de la Déclaration Universelle des droits de l'homme de 1948 et des « principes de Paris », ne puisse pas conforter son image d'exemplarité dans le domaine des droits de l'homme. Soucieux de permettre à la CNCDH de se mettre en conformité avec les nouveaux principes de l'ONU dans les plus brefs délais et compte tenu du travail préparatoire effectué de concert entre votre rapporteur et Mme Liliane Vaginey, rapporteure du projet de loi à l'Assemblée nationale, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi sans modification.

B. Doter la CNCDH de ressources en personnel adaptées à l'exercice de ses missions

Votre rapporteur appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de doter la CNCDH de moyens humains suffisants. Au cours de son audition, M. Joël Thoraval, Président de la CNCDH, a appelé de ses vœux un renfort significatif en personnel. Il a signalé qu'avec **sept agents permanents**, dont l'un est mis à disposition par un ministère et un autre est à mi-temps sur une partie de l'année, la CNCDH était moins bien dotée que d'autres institutions en Europe aux compétences comparables, telles que l'institut danois (81 personnes) et l'institut allemand (13 personnes). Il a précisé que seule la commission grecque disposait, à sa connaissance, du même nombre de personnes au sein de son secrétariat général, mais qu'elle ne comptait que 23 membres, contre 118 pour la CNCDH. Il a également souligné la nécessité que le Président de la CNCDH puisse lui-même choisir ses collaborateurs directs et notamment son secrétaire général.

En effet, l'indépendance d'une instance est conditionnée par l'attribution de ressources adaptées à l'exercice de ses missions. Cette exigence figure d'ailleurs parmi les principes de Paris :

« Les institutions nationales doivent disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de leurs activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits doivent leur permettre de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du Gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance. »

*

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p align="center">Décret n°84-72 du 30 janvier 1984 relatif à la commission consultative des droits de l'homme</p>	<p align="center">Projet de loi relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme</p>	<p align="center">Projet de loi relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme</p>	<p align="center"><i>La commission propose d'adopter le présent projet de loi sans modification.</i></p>
<p><i>Art. 1.</i> — Il est institué une commission indépendante dénommée Commission nationale consultative des droits de l'homme.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire. Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés de ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence. Elle peut, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>La...</p> <p>...l'homme, <i>du droit international humanitaire</i> et...</p> <p>...intéressés <i>par ses...</i></p> <p>...compétence <i>tant sur le plan national qu'international</i>. Elle...</p> <p>...l'homme.</p>	
<p>La commission assiste de ses avis le Premier ministre et les ministres concernés sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'homme ou l'action humanitaire.</p>			
<p>La commission favorise la concertation entre les administrations concernées et les représentants des différentes organisations et institutions non gouvernementales agissant dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire.</p>			
<p>Elle contribue, en tant que de besoin, à la préparation des rapports que la France présente devant les organisations internationales, en application de ses obligations conventionnelles dans le domaine des droits de l'homme.</p>			
<p>Conformément à l'article 2 de la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, elle remet au Gouvernement un rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>La commission peut être saisie de demandes d'avis ou d'études émanant du Premier ministre ou des membres du Gouvernement.. . . .</p>	<p>La commission exerce sa mission en toute indépendance.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	
<p>Art. 2. — Dans le souci d'assurer le pluralisme des convictions et opinions, la commission est composée :</p>	<p>Elle est composée de représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, de <i>personnalités qualifiées</i> et d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce même domaine, de représentants des principales confédérations syndicales, du Médiateur de la République, ainsi que d'un député, d'un sénateur et d'un membre du Conseil économique et social désignés par leurs assemblées respectives.</p>	<p>Elle...</p>	
<p>Avec voix délibérative :</p>		<p>...homme, <i>du droit international humanitaire</i> ou de <i>l'action humanitaire</i>, d'experts...</p>	
<p>a) De personnes nommément désignées appartenant :</p>		<p>...domaine, <i>de personnalités qualifiées</i>, de représentants...</p>	
<p>- aux organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme ou de l'action humanitaire.</p>		<p>...respectives.</p>	
<p>- aux principales confédérations syndicales.</p>			
<p>b) De personnalités choisies en raison de leur compétence dans le domaine des droits de l'homme.</p>			
<p>c) Des experts français siégeant dans les instances internationales de droits de l'homme en leur capacité personnelle ;</p>			
<p>d) D'un député et d'un sénateur ;</p>			
<p>e) Du Médiateur de la République.</p>			
<p>Avec voix consultative :</p>			
<p>f) Des représentants du Premier ministre et des ministres intéressés.</p>			
<p>Art. 3. — Les membres de la commission visés à l'article 2 sont nommés par</p>	<p>Le mandat de membre de la commission n'est pas révocable pour autant que son</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>arrêté du Premier ministre.</p> <p>Ceux mentionnés aux paragraphes <i>a</i> et <i>b</i> sont nommés pour trois ans.</p> <p>Ceux mentionnés aux paragraphes <i>c</i>, <i>d</i> et <i>e</i> le sont pour la durée de leur mandat.</p> <p>Le député et le sénateur sont nommés sur proposition respectivement des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.</p> <p>Ceux mentionnés au paragraphe <i>f</i> le sont sur proposition du Premier ministre ou des ministres concernés ; un suppléant pour chacun de ces membres est nommé dans les mêmes formes.</p> <p>Sauf démission, il ne peut être mis fin aux mandats des membres de la commission qu'en cas d'empêchement ou de défaillance constatés par le bureau de la commission ; peut être considéré comme défaillant tout membre qui n'a pas participé, sans motif valable, à trois séances consécutives de l'assemblée plénière.</p> <p>Les membres de la commission nommés en remplacement de ceux dont les fonctions ont pris fin avant leur terme normal achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent.</p>	<p>titulaire conserve la qualité en vertu de laquelle il a été désigné et qu'il se conforme à l'obligation d'assiduité qui lui incombe.</p> <p>Des représentants du Premier ministre et des ministres intéressés peuvent participer sans voix délibérative aux travaux de la commission.</p> <p>Article 2</p> <p>Un décret en Conseil d'État précise la composition et fixe les modalités</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p> <p>Article 2</p> <p>Un...</p>	

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
	<p>d'organisation et de fonctionnement de la commission.</p> <p>Les membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme en exercice au moment de la publication de la présente loi demeurent en fonction jusqu'au terme de leur mandat.</p>	<p>...commission <i>instituée</i> à l'article 1^{er}.</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p>	

ANNEXES

Annexe 1 : Décret n°84-72 du 30 janvier 1984 relatif à la commission nationale consultative des droits de l'homme

Annexe 2 : Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993 et « principes de Paris »

Annexe 3 : Personnes entendues par le rapporteur

ANNEXE 1

—
**DÉCRET N° 84-72 DU 30 JANVIER 1984
RELATIF À LA COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME**

(Version en vigueur)

Art. 1^{er}. — Il est institué une commission indépendante dénommée Commission nationale consultative des droits de l'homme.

La commission assiste de ses avis le Premier ministre et les ministres concernés sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'homme ou l'action humanitaire.

La commission favorise la concertation entre les administrations concernées et les représentants des différentes organisations et institutions non gouvernementales agissant dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire.

Elle contribue, en tant que de besoin, à la préparation des rapports que la France présente devant les organisations internationales, en application de ses obligations conventionnelles dans le domaine des droits de l'homme.

Conformément à l'article 2 de la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, elle remet au Gouvernement un rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie.

La commission peut être saisie de demandes d'avis ou d'études émanant du Premier ministre ou des membres du Gouvernement.

La commission peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne :

– la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ;

– le cas échéant, la mise en conformité de la loi nationale avec lesdits instruments ;

– l'exécution de programmes d'action, notamment en ce qui concerne l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme, la participation à leur mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels et, plus généralement, la lutte contre le racisme et la xénophobie.

La commission peut également :

– évoquer tout problème ayant trait à une situation humanitaire d'urgence ;

– susciter des échanges d'informations sur les dispositifs permettant de faire face à ces situations ;

– formuler des avis sur les différentes formes d'assistance humanitaire mises en œuvre dans les situations de crise ;

– étudier les mesures propres à assurer l'application du droit international humanitaire.

La commission peut rendre publics ses avis.

La commission décerne annuellement le « Prix des droits de l'homme de la République française – Liberté – Égalité – Fraternité », distinguant des actions de terrain, des études et des projets portant sur la protection et la promotion effectives des droits de l'homme dans l'esprit de la déclaration universelle des droits de l'homme. Ce prix est attribué, sous forme de bourses, à titre individuel ou collectif, sans considération de nationalité ou de frontière, conformément au règlement adopté par la commission.

Art. 2. — Dans le souci d'assurer le pluralisme des convictions et opinions, la commission est composée :

Avec voix délibérative :

a) De personnes nommément désignées appartenant :

– aux organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme ou de l'action humanitaire.

– aux principales confédérations syndicales.

b) De personnalités choisies en raison de leur compétence dans le domaine des droits de l'homme.

c) Des experts français siégeant dans les instances internationales de droits de l'homme en leur capacité personnelle ;

d) D'un député et d'un sénateur ;

e) Du Médiateur de la République.

Avec voix consultative :

f) Des représentants du Premier ministre et des ministres intéressés.

Art. 3. — Les membres de la commission visés à l'article 2 sont nommés par arrêté du Premier ministre.

Ceux mentionnés aux paragraphes a et b sont nommés pour trois ans.

Ceux mentionnés aux paragraphes c, d et e le sont pour la durée de leur mandat.

Le député et le sénateur sont nommés sur proposition respectivement des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Ceux mentionnés au paragraphe f le sont sur proposition du Premier ministre ou des ministres concernés ; un suppléant pour chacun de ces membres est nommé dans les mêmes formes.

Sauf démission, il ne peut être mis fin aux mandats des membres de la commission qu'en cas d'empêchement ou de défaillance constatés par le bureau de la commission ; peut être considéré comme défaillant tout membre qui n'a pas participé, sans motif valable, à trois séances consécutives de l'assemblée plénière.

Les membres de la commission nommés en remplacement de ceux dont les fonctions ont pris fin avant leur terme normal achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent.

Art. 4. — La commission comporte un bureau composé d'un président et de deux vice-présidents assistés, avec voie consultative, du secrétaire général.

Art. 5. — Le président et les deux vice-présidents sont désignés par arrêté du Premier ministre, parmi les membres de la commission visés aux paragraphes a, b et c de l'article 2, pour une durée de trois ans renouvelable une fois.

Le secrétariat de la commission est assuré par un secrétaire général désigné par arrêté du Premier ministre dans les mêmes formes que les membres de la commission mentionnés aux paragraphes a et b de l'article 2 précité. Il est assisté, en tant que de besoin, de chargés de mission mis à disposition.

Le président de la commission peut être assisté par un chargé de mission, nommé par lui, qui lui est directement rattaché.

Art. 6. — L'ensemble des membres cités à l'article 2 constituent l'assemblée plénière.

L'assemblée plénière est réunie en tant que de besoin, et au minimum trois fois par an, sur convocation de son président ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres ayant voix délibérative.

Les avis et décisions de la commission sont adoptés, par vote majoritaire, en assemblée plénière. En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante.

Les membres des sous-commissions peuvent participer à l'assemblée plénière, avec voix consultative, lorsqu'ils sont concernés par un point de l'ordre du jour.

Art. 7. — La commission peut créer, en son sein, des sous-commissions chargées d'étudier des questions spécifiques et demander à un rapporteur de lui présenter toutes recommandations utiles.

Les sous-commissions sont saisies par le bureau de la commission.

Outre les membres de la commission, peuvent être appelés à siéger en sous-commissions, avec voix consultative, des personnes choisies par les membres mentionnés aux paragraphes *a*, *b* et *e* de l'article 2, pour les représenter.

L'assemblée plénière ou les sous-commissions peuvent, si elles l'estiment utile, entendre ou consulter toutes personnes ayant une compétence particulière en matière de droits de l'homme.

Le président de la commission peut demander aux ministères concernés la rédaction d'une étude ou d'un rapport sur une question qui ressort particulièrement de leur compétence.

La commission établit, en tant que de besoin, un règlement intérieur.

Les crédits nécessaires à la commission pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre.

Art. 8. — L'arrêté du 17 mars 1947 du ministre des affaires étrangères, relatif à la commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'homme, est abrogé.

Art. 9. — Le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre des relations extérieures et le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des droits de la femme, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

ANNEXE 2

RÉSOLUTION 48/134 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES DU 20 DÉCEMBRE 1993 ET « PRINCIPES DE PARIS »

NATIONS
UNIES

A



**Assemblée
générale**

Distr.
GENERALE
A/RES/48/134
4 mars 1994

Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme

Résolution 48/134 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993

L'Assemblée générale,

Rappelant les résolutions relatives aux institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment ses résolutions 41/129 du 4 décembre 1986 et 46/124 du 17 décembre 1991, et les résolutions de la Commission des droits de l'homme 1987/40 du 10 mars 1987⁽¹⁾, 1988/72 du 10 mars 1988⁽²⁾, 1989/52 du 7 mars 1989⁽³⁾, 1990/73 du 7 mars 1990⁽⁴⁾, 1991/27 du 5 mars 1991⁽⁵⁾ et 1992/54 du 3 mars 1992⁽⁶⁾, et prenant note de la résolution 1993/55 de la Commission, en date du 9 mars 1993⁽⁷⁾,

Soulignant l'importance que la Déclaration universelle des droits de l'homme⁽⁸⁾, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme⁽⁹⁾ et d'autres

⁽¹⁾ Voir Documents officiels du Conseil économique et social, 1987, Supplément n° 5 et rectificatifs (E/1987/18 et Corr. 1 et 2), chap. II, sect. A.

⁽²⁾ Ibid., 1988, Supplément n° 2 et rectificatif (E/1988/12 et Corr.1), chap. II, sect. A.

⁽³⁾ Ibid., 1989, Supplément n° 2 (E/1989/20), chap. II, sect. A.

⁽⁴⁾ Ibid., 1990, Supplément n° 2 et rectificatifs (E/1990/22 et Corr.1 et 2), chap. II, sect. A.

⁽⁵⁾ Ibid., 1991, Supplément n° 2 (E/1991/22), chap. II, sect. A.

⁽⁶⁾ Ibid., 1992, Supplément n° 2 (E/1992/22), chap. II, sect. A.

⁽⁷⁾ Ibid., 1993, Supplément n° 3 (E/1993/23), chap. II, sect. A.

⁽⁸⁾ Résolution 217 A (III).

⁽⁹⁾ Résolution 2200 A (XXI), annexe.

instruments internationaux revêtent pour ce qui est de promouvoir le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Affirmant que la priorité devrait être accordée à l'élaboration d'arrangements appropriés à l'échelon national en vue d'assurer l'application effective des normes internationales relatives aux droits de l'homme,

Convaincue du rôle important que des institutions peuvent jouer au niveau national s'agissant de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales ainsi que de faire plus largement connaître ces droits et libertés et d'y sensibiliser l'opinion,

Considérant que l'Organisation des Nations Unies peut jouer un rôle de catalyseur dans la mise en place d'institutions nationales en servant de centre d'échange d'informations et de données d'expérience,

Ayant à l'esprit, à cet égard, les principes directeurs concernant la structure et le fonctionnement des institutions nationales et locales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, qu'elle a approuvés dans sa résolution 33/46 du 14 décembre 1978,

Se félicitant de l'intérêt universel accru pour la création et le renforcement d'institutions nationales, qui s'est manifesté à l'occasion de la Réunion régionale pour l'Afrique de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Tunis du 2 au 6 novembre 1992, de la Réunion régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes, tenue à San José du 18 au 22 janvier 1993, de la Réunion régionale pour l'Asie, tenue à Bangkok du 29 mars au 2 avril 1993, de l'Atelier du Commonwealth sur les institutions nationales pour les droits de l'homme, tenu à Ottawa du 30 septembre au 2 octobre 1992 et de l'Atelier régional pour l'Asie et le Pacifique sur les questions relatives aux droits de l'homme, tenu à Jakarta du 26 au 28 janvier 1993, intérêt qui s'est traduit par la décision récemment annoncée par plusieurs États Membres de mettre en place des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme,

Ayant à l'esprit la Déclaration et le Programme d'action de Vienne⁽¹⁾, dans lesquels la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a réaffirmé le rôle important et constructif revenant aux institutions nationales dans la promotion et la protection des droits de l'homme, en particulier en leur qualité de conseillers des autorités compétentes, ainsi que le rôle qu'elles jouent pour ce qui est de remédier aux violations dont ces droits font l'objet, de diffuser des informations à leur sujet et de dispenser un enseignement les concernant,

Notant les diverses démarches adoptées dans le monde entier en matière de promotion et de protection des droits de l'homme à l'échelon national, soulignant l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme, soulignant et reconnaissant la valeur de ces démarches pour promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

⁽¹⁾ A/CONF.157/24 (Partie I), chap. III.

1. Prend acte avec satisfaction du rapport mis à jour⁽¹⁾, établi par le Secrétaire général en application de la résolution 46/124 de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1991 ;

2. Réaffirme qu'il importe de créer, conformément à la législation nationale, des institutions nationales efficaces pour la promotion et la protection des droits de l'homme, de veiller au pluralisme de leur composition et d'en assurer l'indépendance ;

3. Encourage les États Membres à créer des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme ou à les renforcer s'il en existe déjà, et à leur faire une place dans les plans de développement nationaux ;

4. Encourage les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme établies par les États Membres à prévenir et combattre toutes les violations des droits de l'homme énumérées dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne et dans les instruments internationaux pertinents ;

5. Prie le Centre pour les droits de l'homme du Secrétariat de poursuivre ses efforts en vue de renforcer la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions nationales, en particulier dans le domaine des services consultatifs, de l'assistance technique, de l'information et de l'éducation, notamment dans le cadre de la Campagne mondiale d'information sur les droits de l'homme ;

6. Prie également le Centre pour les droits de l'homme de créer, à la demande des États concernés, des centres des Nations Unies pour la documentation et la formation en matière de droits de l'homme, en se fondant pour ce faire sur les procédures établies concernant l'utilisation des ressources disponibles au titre du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les services consultatifs et l'assistance technique dans le domaine des droits de l'homme ;

7. Prie le Secrétaire général de donner une suite favorable aux demandes d'assistance formulées par les États Membres touchant la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme dans le cadre du programme de services consultatifs et de coopération technique intéressant les droits de l'homme, ainsi que de centres nationaux de documentation et de formation en matière de droits de l'homme ;

8. Encourage tous les États Membres à prendre les mesures voulues pour promouvoir l'échange d'informations et de données d'expérience concernant la création et le fonctionnement efficace de telles institutions nationales ;

9. Souligne le rôle des institutions nationales en tant qu'organes de diffusion pour les documents relatifs aux droits de l'homme et de transmission pour d'autres activités d'information entreprises ou organisées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies ;

10. Se félicite de l'organisation, sous les auspices du Centre pour les droits de l'homme, d'une réunion de suivi à Tunis en décembre 1993 ayant notamment pour but d'examiner les moyens de promouvoir une assistance

⁽¹⁾ A/48/340.

technique orientée vers la coopération et le renforcement des institutions nationales, et de poursuivre l'étude de toutes les questions concernant les institutions nationales ;

11. Se félicite également des Principes concernant le statut des institutions nationales, joints en annexe à la présente résolution ;

12. Encourage la création et le renforcement d'institutions nationales s'inspirant de ces principes et reconnaissant qu'il appartient à chaque État de choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins propres au niveau national ;

13. Prie le Secrétaire général de lui rendre compte à sa cinquantième session de l'application de la présente résolution.

Annexe

Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (« Principes de Paris »)

Compétences et attributions

1. Les institutions nationales sont investies de compétences touchant à la promotion et à la protection des droits de l'homme.

2. Les institutions nationales sont dotées d'un mandat aussi étendu que possible et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétence.

3. Les institutions nationales ont, notamment, les attributions suivantes :

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

i) Les dispositions législatives et administratives et les dispositions relatives à l'organisation judiciaire dont l'objet est de protéger et d'étendre les droits de l'homme; à cet égard, les institutions nationales examinent la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et font les recommandations qu'elles estiment appropriées pour que ces textes se conforment aux principes fondamentaux des droits de l'homme; elles recommandent, 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) Les cas de violations des droits de l'homme dont elles décideraient de se saisir ;

iii) L'élaboration de 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 cas de violations des droits de l'homme où qu'ils surviennent dans 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 des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et leur mise en œuvre effective ;

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

d) Contribuer aux rapports que les États 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 qui ont compétence 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 œuvre 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 davantage 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 des institutions nationales et la désignation de leurs membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure qui présente 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, en particulier grâce à des pouvoirs permettant une coopération effective avec des représentants, ou grâce à 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, groupant par exemple des juristes, des médecins, des journalistes et des personnalités scientifiques ;

b) Des courants de pensée philosophiques et religieux ;

c) D'universitaires et d'experts qualifiés ;

d) Du parlement ;

e) Des administrations (auquel cas ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).

2. Les institutions nationales doivent disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de leurs activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits doivent leur permettre de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance.

3. Pour que soit assurée la stabilité du mandat des membres des institutions nationales, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination doit résulter d'un acte officiel précisant la durée du mandat. Celui-ci peut être renouvelable, sous réserve que le pluralisme de la composition de l'institution reste garanti.

Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de leur fonctionnement, les institutions nationales doivent :

a) Examiner librement toutes les questions relevant de leur compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de leurs membres ou de tout requérant ;

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

c) S'adresser à l'opinion publique directement ou par l'intermédiaire des organes de presse, en particulier pour rendre publics leurs avis et leurs recommandations ;

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

e) Constituer en leur sein, le cas échéant, des groupes de travail, et se doter de sections locales ou régionales pour les aider à s'acquitter de leurs 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 ombudsman, médiateur, 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 les 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 à des domaines spécialisés.

Principes complémentaires concernant le statut des institutions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel

Des institutions nationales peuvent être habilitées à connaître des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elles peuvent être saisies, par des particuliers, leurs représentants, des tiers, des organisations non gouvernementales, des associations de syndicats et toutes autres organisations représentatives. 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 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) Connaître 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 modifications des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés qu'éprouvent les auteurs des requêtes à faire valoir leurs droits.

ANNEXE 3

—
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

— M. Joël THORAVAL, président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

— M. Michel FORST, secrétaire général de la Commission nationale consultative des droits de l'homme