



CDDH-INST(2019)02
12/02/2019

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**GROUPE DE REDACTION SUR LA SOCIETE CIVILE ET LES INSTITUTIONS
NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME**
(CDDH-INST)

**[Projet de] Document de réflexion en vue du travail du CDDH-INST
sur la mise à jour de la Recommandation du Comité des Ministres
N° R (97) 14 relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes
pour la promotion et la protection des droits de l'homme**

1. Ce document vise à fournir une contribution à l'attention du CDDH-INST en vue de la discussion, qui devrait être lancée lors de sa 5^e réunion, sur la mise à jour de la [Recommandation N° R\(97\)14](#) relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

A. Mandat

2. Selon son mandat pour le biennium 2018-2019 (voir CDDH-INST(2018)01), le CDDH a été invité à procéder, entre autres, « à la révision de la Recommandation N° R(97)14 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme (échéance: 31 décembre 2019) ».

3. Lors de sa 3^e réunion tenue en mars 2018, le CDDH-INST a décidé d'élargir ses travaux, en plus de ceux - prévus dans son mandat - sur la révision de la Recommandation n° R(97)14, à la mise à jour de la [Recommandation n° R\(85\)13](#) du Comité des Ministres relative à l'Institution de l'ombudsman. Le CDDH a fait sienne cette décision lors de sa 89^e réunion en juin 2018 et le CDDH-INST a été invité à prioriser le travail sur la Recommandation n° R(85)13, étant donné que la Commission de Venise travaillait en parallèle sur les « Principes de Venise » sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur (voir CDDH(2018)R89, § 37).

4. Lors de la 90^e réunion du CDDH en novembre 2018, il a été proposé, compte tenu des contraintes budgétaires et personnelles du CDDH, les travaux du Groupe sur la révision de la Recommandation n° R(97)14 soient reportés en 2020 (voir CDDH(2018)R90, § 43).

5. Il est néanmoins suggéré que pendant sa 5^e réunion ayant lieu du 27 février au 1 mars 2019, le CDDH-INST tienne une discussion sur les voies et moyens possibles pour mettre à jour la Recommandation n° R(97)14.

B. Contexte

6. La Recommandation n° R(97)14 du Comité des ministres aux États membres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme (« Recommandation n° R(97)14 ») a été adoptée par le Comité des ministres le 30 septembre 1997 lors de la 602^e réunion des Délégués des Ministres.

7. Il est rappelé que, le 20 décembre 1993, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la [Résolution 48/134](#) sur les « Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme », contenant en annexe *Les Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, mieux connu sous le nom de *Principes de Paris*, dans laquelle elle a encouragé les États Membres à créer des institutions nationales indépendante des droits de l'homme (INDH). Les INDH sont des institutions non-judiciaires et indépendantes, créées par les constitutions ou les lois des États, ayant pour mission de promouvoir et de protéger les droits de l'homme. Les États sont libres de choisir le meilleur type d'INDH pour leurs buts internes. En Europe, les modèles les plus courants sont les institutions de l'ombudsman, les commissions des droits de l'homme, les institutions hybrides (qui combinent plusieurs mandats, dont celui de l'organisme spécialisé en matière d'égalité), et les instituts et centres des droits de l'homme.

8. À l'occasion du 25^e anniversaire des Principes de Paris, la Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a récemment publié un [carnet](#) dans lequel elle a noté que les

institutions nationales des droits de l'homme indépendantes et efficaces sont tout aussi importantes et utiles aujourd'hui et qu'elles sont « un élément précieux du système des droits de l'homme ». Elle a également constaté avec inquiétude que ces dernières années, en Europe, des atteintes ont été portées à l'indépendance de plusieurs INDH, dont le fonctionnement a été entravé, considérant que les INDH indépendantes qui sont menacées à cause de leur action en faveur des droits de l'homme peuvent être considérées comme des défenseurs des droits de l'homme et devraient bénéficier de mécanismes de protection efficaces.

9. Il est à noter que depuis l'adoption des Principes de Paris en 1993, l'ONU a adopté d'autres résolutions sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, en particulier les résolutions de l'Assemblée générale 66/169 du 19 décembre 2011, 68/171 du 18 décembre 2013 et 70/163 du 17 décembre 2015, ainsi que les résolutions du Conseil des droits de l'homme 23/17 du 13 juin 2013, 27/18 du 25 septembre 2014 et 33/15 du 29 septembre 2016; toutes ces résolutions reconnaissent l'importance de la voix indépendante des institutions nationales des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'homme.

10. Dans la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe, préparée par le CDDH-INST et récemment adopté, les États membres du Conseil de l'Europe sont invités, entre autres, à établir des institutions nationales des droits de l'homme *efficaces, indépendantes, pluralistes et adéquatement financées*, conformément aux Principes de Paris. Sur la base de l'Analyse de l'impact des législations, politiques et pratiques nationales actuelles sur les activités des organisations de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des institutions nationales des droits de l'homme, préparée par le CDDH-INST (document CDDH(2017)R87 Addendum IV), la Recommandation reconnaît, par exemple, que les INDH sont les défenseurs des droits de l'homme et qu'elles jouent un rôle important dans la promotion et la protection de l'espace dévolu à la société civile, qui devrait être soutenu par les gouvernements des États au travers des législations, politiques et mesures concrètes pertinentes.

C. Contribution à la discussion du CDDH-INST lors de sa 5^e réunion (février – mars 2019)

11. Le but principal de la mise à jour de la Recommandation n° R(97)14 devrait être d'encourager les États membres à établir les INDH conformes aux Principes de Paris and d'aider les INDH existantes à être plus présentes et actives dans les États membres, à bénéficier d'un soutien politique suffisant et à avoir leur rôle positif reconnu par les autorités nationales. Ce travail devrait également aider à susciter un intérêt pour le travail fait par les INDH et pour les difficultés auxquelles elles sont actuellement confrontées. En effet, les INDH jouent un rôle important dans l'architecture des droits de l'homme au niveau national.

12. Sous réserve de la décision finale qui sera prise par le CDDH, le travail du CDDH-INST sur la mise à jour de la Recommandation n° R(97)14 pourrait refléter la position de la Commissaire aux Droits de l'Homme actuelle, qui a, dans son carnet des droits de l'homme du 18 décembre 2018 (voir § 8 ci-dessus), recommandé à tous les États membres du Conseil de l'Europe:

- (a) créer des INDH lorsqu'elles n'existent pas encore et renforcer celles qui existent, de façon à ce qu'elles respectent pleinement les *Principes de Paris*, en demandant une assistance technique, si nécessaire, au Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) de l'ONU et à ENNHRI ;
- (b) veiller à ce que la procédure de sélection et de désignation des dirigeants d'INDH soit fondée sur le mérite, transparente et participative, et scrupuleusement respecter l'indépendance des INDH ;
- (c) doter les INDH des ressources humaines et financières dont elles ont besoin pour remplir efficacement leurs missions ;
- (d) veiller à ce que les INDH aient dûment accès aux responsables politiques, ce qui suppose notamment de consulter les INDH en temps utile sur les projets législatifs et les stratégies politiques ayant des conséquences pour les droits de l'homme ;
- (e) mettre en œuvre les recommandations des INDH en temps utile et faire rapport régulièrement sur cette mise en œuvre.

13. Eu égard au sous-paragraphe (a) ci-dessus, il doit être fait mention du fait qu'en 2018, 25 des 47 États membres du Conseil de l'Europe disposaient des INDH de statut A¹, conformes aux Principes de Paris ; ces États devraient être encouragés à renforcer la capacité des INDH. Les autres États membres devraient envisager d'établir de telles institutions et de leur donner la compétence de protéger de manière efficace l'espace dévolu à la société civile par le biais du monitoring, des enquêtes, des rapports et des fonctions de traitement de plaintes.

14. Dans ce contexte, profit pourrait être tiré du fait que, courant 2019, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE devrait mettre à jour son [rapport](#) de 2010 sur la situation et, en particulier, sur l'impact des INDH dans les États membres de l'UE, ce qui se fera en coopération avec ENNHRI et EQUINET et en consultation avec la Commission européenne, le Conseil de l'Europe, l'OHCHR et l'OSCE/ODIHR. L'étude devrait aussi nourrir les prochains débats au sein des parlements nationaux et susciter un intérêt et un débat plus larges sur la situation des INDH, de même qu'accroître la sensibilisation quant au rôle particulier que jouent les INDH pour la protection et la promotion des droits de l'homme. La publication du nouveau rapport est prévue vers la fin 2019/début 2020. Il devrait couvrir les États membres de l'UE, la République de Macédoine du Nord, la Serbie et probablement aussi l'Albanie. Il est en discussion si le Conseil de l'Europe serait intéressé à élargir l'étude de la FRA pour couvrir ses États membres hors l'UE, en utilisant la méthodologie de la FRA. Il va sans dire qu'une telle étude serait très utile pour mettre à jour la Recommandation n° R(97)14 et pourrait notamment permettre d'illustrer les principes de la Recommandation révisée par les exemples de bonnes pratiques.

15. Il semble également important que la Recommandation mise à jour souligne les points suivants :

- importance de l'indépendance financière et administrative ainsi que du pluralisme des INDH (exigences-clés qui sont prévues aussi par les Principes de Paris et développées par les [Observations générales](#) du Sous-comité d'accréditation²);
- impact, stabilité, effectivité/efficacité des INDH;

¹ Albanie, Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie et Herzégovine, Croatie, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Serbie, Ukraine.

² Il pourrait s'avérer utile de faire référence à ces documents dans le préambule de la Recommandation révisée.

- variété de modèles et mandats existants des INDH, leur conformité aux Principes de Paris et renforcement possible du processus d'accréditation;
- besoin pour la coopération des INDH avec un grand nombre de parties prenantes aux niveaux national, régional et international (d'autres structures nationales des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe – la coopération existante, par. ex. avec la Cour ou le département de l'exécution des arrêts, le CDDH, devrait être reconnue);
- le fait que les INDH, leurs membres et leur personnel ne devraient d'aucune manière être l'objet de représailles ou d'intimidations, notamment sous forme de pressions politiques, d'intimidations physiques, de harcèlement ou de contraintes budgétaires injustifiées, par suite d'activités qu'elles mènent dans le cadre de leurs mandats respectifs, notamment lorsqu'elles se saisissent de tel ou tel dossier ou qu'elles dénoncent des violations graves ou systématiques commises dans leur pays³;
- la question des INDH sous le mécanisme de renforcement de la protection des défenseurs des droits de l'homme établi sous l'autorité du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, lequel devrait se concentrer sur les actes de représailles subis par les défenseurs des droits de l'homme du fait de leur interaction avec le Conseil de l'Europe.

³ Sur ce point, [Guidelines on ENNHRI Support to NHRIs under Threat](#) pourraient être prises en compte.