

Les institutions nationales des droits de l'homme

Acteurs de troisième type

Gérard Fellous

Dans plus de cent pays, sur tous les continents, les droits de l'homme sont protégés et promus par des Commissions, Conseils, Comités, Instituts, Défenseur, Procuraduria... nationaux, qui font partie d'une même « famille », celle des Institutions nationales des droits de l'homme.

Elles ont pour caractéristique principale d'être indépendantes des Etats qui les ont créées, ne se confondant pas avec les Organisations non gouvernementales.

Au fil des ans, elles ont été soutenues et encouragées par les instances des Nations unies relevant des droits de l'homme, acquérant ainsi une légitimité internationale au travers de nombreuses résolutions. Une définition onusienne leur a été donnée avec ce qu'on appelle les « Principes de Paris ». Elles ont ainsi participé régulièrement aux grandes conférences mondiales, ainsi qu'aux travaux de la Commission des droits de l'homme et de ses organes conventionnels. Elles ont pris leur place entre l'Etat et la société civile, comme des « acteurs de troisième type » indépendants, souvent mal connus.

Par ailleurs, elles ont développé leurs actions nationales et se sont organisées entre elles, de manière autonome, en multipliant leurs conférences internationales et régionales, et en dégagant des positions communes, démontrant leur vitalité et leur dynamisme.

2006 marquera une importante évolution, particulièrement dans le cadre de la réforme des Nations unies et du nouveau Conseil des droits de l'homme.

Acteur et témoin de leur évolution, Gérard Fellous a été le Secrétaire général de la Commission nationale consultative des droits de l'homme de France, entre 1986 et 2005. Il a participé à la création et au renforcement de leurs réseaux. Il a apporté une assistance technique à certaines d'entre elles, aussi bien dans le cadre du Haut commissariat aux droits de l'homme qu'à titre bilatéral, par des études, conférences, séminaires de formation, en France et dans le monde.

Sommaire **(le 1er avril 2006)**

Préface de Mme Louise Arbour, Haut commissaire aux droits de l'homme de l'ONU

Introduction

PREMIERE PARTIE : Que sont les Institutions nationales ?

Chapitre 1 : Les caractéristiques des Institutions nationales.

- Les Principes de Paris
- Les différents types d'appellation

Chapitre 2 : Les coopérations avec les autres partenaires nationaux

- Dialogue avec les Etats et les pouvoirs publics
- Coopération avec le Parlement
- Liens avec le pouvoir judiciaire
- Ouverture au public et aux médias
- Relations privilégiées avec les ONG

DEUXIEME PARTIE : La présence internationale des Institutions nationales

Chapitre 3 : Dans le système des Nations unies

- Un concept né en 1946 à l'ECOSOC
- Un statut dans les conférences mondiales de l'ONU
- Une participation évolutive à la Commission des droits de l'homme
- Un rôle dans les Comités conventionnels et procédures spéciales

Chapitre 4 : Dans les résolutions et rapports des Nations unies

- L'onction de l'Assemblée générale
- Les rapports du Secrétaire général
- Partenariat privilégié avec le Haut commissariat aux droits de l'homme
- A la recherche d'un futur statut stable

Chapitre 5 : Dans les Organismes régionaux

- Conseil de l'Europe
- Union européenne
- OSCE
- Organisation de l'unité africaine
- Ligue arabe
- ASEAN Asie/pacifique
- Organisation des Etats américains

TROISIEME PARTIE : Fonctionnement en réseaux internationaux

Chapitre 6 : Le réseau mondial

- Les conférences internationales
- Coordination des réseaux : le CIC

Chapitre 7 : Les prises de positions communes sur des thématiques

- Les droits de l'homme universels et indivisibles
- Les droits économiques, sociaux et culturels
- Les migrants
- La lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme
- La lutte contre le racisme et les discriminations
- Les droits des personnes handicapées
- Les droits des femmes
- Les droits des enfants
- Les détentions arbitraires
- La torture
- Les peuples indigènes et autochtones

Chapitre 8 : Les réseaux régionaux et sous-régionaux

- Afrique
- Méditerranée
- Amériques et Caraïbes
- Asie/Pacifique
- Région arabe
- Europe
- Regroupements :
 - Commonwealth
 - Francophonie

Chapitre 9 : Regards critiques et suggestions

Conclusions

Postface de M. Joël Thoraval, Président de la CNCDH

ANNEXES :

- 1- Liste des Institutions nationales dans le monde.
- 2- Résolution de l'Assemblée générale de 1993 : Les Principes de Paris
- 3- Chronologie synthétique des réunions des Institutions nationales
- 4- Bibliographie et sources documentaires.

Préface de Mme Arbour (le 2 avril 2006)

Madame Louise Arbour, Haut-commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme.

Les Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme ont fait l'objet d'attention, sous une forme ou une autre, depuis 1946. La présente publication est une contribution à la littérature croissante portant sur les Institutions nationales des droits de l'homme, qui se situe à la fois dans une perspective historique, et aussi très personnelle. Elle guide le lecteur à travers le développement du concept d'Institution nationale depuis l'époque de René Cassin jusqu'à sa mise en œuvre effective de nos jours, en tant que pont dans la promotion et la protection des droits de l'homme entre gouvernement et société civile.

Le cadre international des droits de l'homme s'est considérablement développé, et il est aujourd'hui effectivement très solide. Ce qui toutefois demeure sujet à caution est la mise en œuvre de ces normes à l'échelle nationale. Bien que cette tâche reste de la responsabilité des Etats, les Institutions nationales ont à cet égard un rôle important de soutien, de conseil et de contrôle à jouer. Ce n'est pas sans raison qu'elles sont souvent considérées comme une passerelle entre la société civile et les gouvernements. A travers leurs compétences multiples, elles sont en mesure d'accroître, au niveau national, la connaissance des droits des personnes. Ceci permet ainsi tant aux femmes qu'aux hommes d'exercer leurs droits et par conséquent d'en bénéficier.

Il existe des formes diverses d'Institutions nationales des droits de l'homme répondant aux besoins spécifiques de chaque société. Cependant, ce qui est important est que les « Principes de Paris », élaborés au fil des années et adoptés à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies, soient respectés. Ce ne sont pas des normes impossibles à atteindre, mais plutôt des conditions nécessaires pour qu'une Institution nationale soit crédible et efficace. Parmi ces critères figurent l'indépendance de l'Institution qui doit être établie sur une base légale solide, constitutionnelle ou législative ; l'existence d'un mandat étendu lui permettant de se consacrer à la promotion et à la protection de tous les droits, qu'ils soient économiques, sociaux, culturels, civils ou politiques ; la nécessité du pluralisme et d'une coopération étendue à un large éventail de personnes et de groupes, y compris à la société civile, et enfin, des ressources adéquates pour mener à bien ses missions.

Ainsi que cette publication le démontre, du fait de l'action que les Institutions nationales mènent au plan national et de l'impact réel qu'elles ont dans la jouissance de ces droits, la communauté internationale a reconnu favorablement leur rôle tant sur le plan régional qu'international. Elles sont perçues comme un élément fondamental dans la mise en œuvre des recommandations émises par les organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme et par les différents mécanismes établis par la Commission des droits de l'homme. Alors que les Nations unies envisagent de réformer et de renforcer la structure internationale des droits de l'homme, les Institutions nationales auront besoin d'y trouver leur propre place légitime et indépendante. Au niveau régional, nous les voyons s'engager dans le développement de mécanismes spécifiques, et travailler avec la société civile afin d'analyser les tendances et de trouver des solutions aux problèmes relatifs aux droits humains.

Ce livre Les Institutions nationales des droits de l'homme : Acteurs de troisième type est le bienvenu. J'encourage par conséquent tous ceux qui sont intéressés par la protection des droits de l'homme à lire cet important ouvrage afin que nous puissions tirer avantage, de la façon la plus pertinente possible, des Institutions nationales des droits de l'homme et de nous assurer qu'elles puissent réaliser leurs réelles possibilités.

Louise Arbour,

Haut-commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme.

Introduction

« Il n'y aura pas de droits de l'homme tant que l'homme ne respectera pas, lui, les droits d'autrui, et tant qu'il ne voudra pas s'associer à tous les efforts qui sont faits (...). Aucun de nous n'a le droit d'être en repos en face de l'oppression et de la misère. Aucun de nous n'a le droit de dire : « Les Nations unies sont défaillantes, donc nous n'y pouvons rien ». Mais les Nations unies, c'est nous ! C'est pourquoi toute grande injustice commise dans un pays offense en tout lieu le droit et l'Humanité »

René Cassin (1948)

Les droits de l'homme sont, en ce début du XXI^e siècle, à la croisée des chemins. Bâtie sur les cendres de la Seconde guerre mondiale, il y a soixante ans, la Charte de l'Organisation des Nations unies, dont les premiers mots proclamaient « notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme », permettait de relancer la dynamique onusienne après l'échec de la Société des Nations. La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948 présentée dans son préambule comme « l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations », répondait à une conviction forte, celle qu'exprimait René Cassin, l'un de ses rédacteurs, en affirmant qu'« il n'y aura pas de Paix sur cette planète tant que les droits de l'homme seront violés en quelque partie du monde ». Ce qui fait dire à Stéphane Hessel, l'un des derniers témoins actifs qui vécut l'épopée de la rédaction de la DUDH : « Nous avons alors affaire, pour la première fois dans l'histoire du monde, à une organisation mondiale dont le point de départ sont les droits de l'homme. Cela n'avait jamais existé auparavant dans l'histoire de l'humanité. Les droits de l'homme étaient une considération qui pouvait intéresser les individus, des groupes, des associations. Mais l'idée qu'une organisation mondiale se dote d'une Charte dans laquelle la notion de droits de l'homme est considérée comme essentielle, ne pouvait arriver qu'à un moment de l'histoire de l'humanité caractérisée, hélas, par des drames formidables qui ont marqué ma génération, c'est-à-dire la Seconde guerre mondiale, la nazisme, la Shoah, la bombe atomique lancée sur Hiroshima. A l'issue de ce choc de civilisation, les Nations unies ont donné aux droits de l'homme le rôle fondamental dans leur organisation » [1].

Durant cette période fondatrice du monde moderne, ce sont les droits de l'homme qui ont certainement marqué les plus importantes mutations d'une communauté internationale qui passait ensuite, non sans crises et tensions, de la trentaine d'années de guerre froide à la coexistence pacifique, puis à l'effondrement du bloc communiste et à la chute du Mur de Berlin ; de la colonisation à l'émergence d'un Tiers monde indépendant et nationaliste ; des dictatures idéologiques ou militaires à des régimes de transition vers la démocratie et l'Etat de droit.

En matière de droits de l'homme, il est incontestable que de très sensibles progrès ont été réalisés depuis 1945 : développement des garanties juridiques et codification des droits de la personne ; conventions consacrant, par exemple, les droits des femmes, ceux des enfants ou ceux des migrants ; fin du règne de l'apartheid en Afrique du sud ; effondrement de la quasi-totalité des régimes totalitaires ou militaires en Amérique du sud, en Asie, en Afrique ou en Europe orientale ; création de la Cour pénale internationale, par exemple. L'Etat de droit est désormais très largement considéré comme l'une des bases indispensables du développement.

Il est vrai que les manquements aux droits de l'homme se sont multipliés dans la période récente : épurations ethniques, exécutions sommaires, disparitions forcées, détentions arbitraires, tortures et traitements inhumains ou dégradants, esclavage moderne, exploitation

des femmes et des enfants, déplacements de populations, restrictions à l'asile, extrême pauvreté... A ces violations endémiques se sont ajoutés des phénomènes nouveaux tels que la multiplication des conflits internes, bien plus nombreux que les conflits armés entre Etats, terrorisme, menaces des armes nucléaires « sales », radiologiques, chimiques et biologiques, pandémies infectieuses (HIV/Sida), dégradation de l'environnement, criminalité transnationale organisée...

Identifier les menaces sur les droits de l'homme au XXI^e siècle, c'est repérer les défis qui doivent être relevés, et prendre conscience des incertitudes nouvelles, qu'il s'agisse des repères identitaires, de la vie et la mort, du sexe, des progrès scientifiques et technologiques, du respect de la vie privée dans une société de l'information. Le défi de notre temps est également d'établir, non dans une confrontation, mais par un dialogue constructif, un lien entre les droits de l'homme et la mondialisation des échanges économiques, dialogue qui tarde à s'ouvrir.

Sont apparus aussi des « droits de solidarité », dont la finalité est le renforcement du lien social, à l'échelle nationale et mondiale. Leur reconnaissance contribue à donner corps à un concept juridique nouveau, celui de l'Humanité. Mme Mireille Delmas-Marty soulignait à ce propos : « L'Humanité se construit soit comme victime de crimes, soit comme titulaire d'un patrimoine » [2].

Il faut ajouter l'apparition de la notion de « droit d'ingérence humanitaire », qui s'étendrait progressivement à un droit d'ingérence en matière de droits de l'homme à travers la notion de « responsabilité de protéger ».

Face à ces réalités qui appellent des réponses urgentes, le paradoxe est de constater que les instruments internationaux se sont multipliés, en une sorte d'inflation de textes normatifs, souvent peu lisibles, ou systématiquement non appliqués ou violés par de nombreux Etats qui les ont pourtant ratifiés. Ainsi, les droits de l'homme seraient aujourd'hui victimes d'un engouement qui conduit à la superposition de normes et à une complexité souvent difficile à maîtriser, à une trop lente harmonisation entre le droit international et le droit interne. Se développent également des mécanismes complexes, en un écheveau de procédures, qui sont autant de handicaps pour les législateurs nationaux, pour l'information du public et pour l'éducation aux droits de l'homme.

Ce trop-plein donne le sentiment qu'il y a peu à ajouter, ni sur la doctrine, ni sur le fossé qui sépare de la réalité.

En 1945, l'optimisme était de mise dans un monde en reconstruction, mais le scepticisme contemporain semblerait briser le rêve fondateur. On décèle aujourd'hui, dans l'opinion publique et dans la société civile, un sentiment diffus de crise.

Si crise de crédibilité il y a, elle viendrait d'une dichotomie entre le discours convenu sur les droits de l'homme et les réalités de terrain, aussi bien dans les pays nantis, que dans les pays du Sud. Comme le disait l'ancien Secrétaire général des Nations unies, M. Boutros Boutros-Ghali : « Ne nous le cachons pas, il faudra encore de nombreuses années pour que les droits de l'homme s'incarnent partout véritablement dans la réalité ».

Les textes fondateurs internationaux ne sont pas remis en cause, particulièrement en ce qui concerne l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme. Ce qui fait gravement défaut

est leur mise en œuvre effective. Et pourtant la communauté internationale est aujourd'hui bien mieux informée des violations, particulièrement grâce aux comités conventionnels et aux rapporteurs spéciaux des Nations unies, ainsi qu'aux ONG de terrain qui témoignent inlassablement au contact des victimes. Il est vrai qu'il reste peu de « frontières opaques » derrière lesquelles les droits de l'homme peuvent être violés dans le secret. Mais la connaissance de ces réalités ne donne pas ipso facto un cadre pour l'action. Les raisons de cette paralysie sont multiples. On citera, par exemple, la pauvreté et la misère, les « impératifs sécuritaires » qui grignotent les libertés individuelles et le respect de la vie privée. Mais aussi et surtout l'obstacle de la notion de souveraineté des Etats. Celle-ci est bien à la base de la Charte des Nations unies (article 2, para 7), mais elle est en même temps en contradiction avec une grande partie de cette Charte. Il est vrai que, dans certains cas, la souveraineté nationale a été contournée par la communauté internationale, tant lors d'interventions des forces d'interposition de l'ONU, que par la création de la Cour pénale internationale. Il faut ajouter que, trop souvent, des organismes nationaux essentiels à la protection des droits de l'homme, tels que les tribunaux, les forces de police ou les instances de régulation, sont inaccessibles ou inexistantes pour des millions de victimes.

Ce serait donc plutôt une crise de responsabilité dont il s'agit, qui n'est du reste pas nouvelle.

En dépit des difficultés, des déceptions, des retours en arrière, les droits de l'homme continuent de soulever d'immenses espoirs, partout dans le monde, de la part des victimes de violations. René Cassin disait : « Je crois que l'humanité ne doit pas désespérer de son avenir. Le seul danger, c'est que l'on soit blasé devant les horreurs ». Un demi siècle plus tard, Stéphane Hessel ajoutait : « Si nous ne pouvons pas parler de progrès effectif dans le respect et la promotion des droits de l'homme dans le monde, nous pouvons en revanche constater que partout ce problème est désormais devenu central dans les relations internationales », et, avec une note d'espoir, d'ajouter : « Il reste à ce XXI^e siècle à transformer ce langage visionnaire en une réalité dont tous les peuples auront le bénéfice effectif. Magnifique programme ! » [3].

Aux Nations unies, un tournant était pris en 2000 avec le Sommet du Millénaire. Soixante ans après la Charte, le Secrétaire général, M. Kofi Annan déclarait : « Nous avons le pouvoir de faire en sorte que l'héritage que nous laisserons à nos enfants soit le meilleur qu'aucune génération ait jamais reçu. Au cours des dix prochaines années, nous pourrions faire reculer la pauvreté de moitié, arrêter la propagation des principales maladies connues aujourd'hui. Nous pourrions réduire le nombre de conflits violents et d'actes de terrorisme. Nous pourrions faire mieux respecter la dignité humaine dans tous les pays. Et nous pourrions mettre en place des institutions internationales plus modernes qui nous aideraient à atteindre ces nobles objectifs. Si nous agissons résolument, et ensemble, les gens du monde entier pourraient être plus en sécurité, plus prospères, et mieux à même d'exercer leurs droits fondamentaux. Toutes les conditions sont en place... ». Pour le Secrétaire général, « il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés » [4].

M. Kofi Annan convenait par ailleurs, dans un rapport de mars 2005 sur la réforme des Nations unies, que « le système de promotion des droits de l'homme est aujourd'hui soumis à une tension considérable ». A propos de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, il estimait que « la politisation de ses sessions et la sélectivité de ses travaux » exigent sa refonte totale.

La place des Institutions nationales des droits de l'homme.

C'est dans cette évolution historique et dans ce contexte nouveau que les « Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme »[5] chercheront modestement leur place parmi d'autres acteurs.

Garants nationaux des droits de l'homme, à titre principal dans les pays en transition démocratique, ou à responsabilité partagée dans les pays d'ancienne démocratie, les Commissions, Comités, Conseils...- selon leurs diverses appellations- font partie d'une même « famille » internationale. Créées au plan national par une volonté politique des Etats, elles sont qualifiées d'indépendantes, c'est-à-dire qu'elles se distinguent des organismes étatiques ou paraétatiques et des Organisations non gouvernementales (ONG) issues elles aussi de la société civile. Leur définition et leur statut, clairement définis aux Nations unies et dans les instances régionales relevant des droits de l'homme, les situent comme étant des « organes de troisième type », entre l'Etat et la société civile. Il s'est instauré une sorte de tripartisme, qui attend d'être pérennisé, où les Institutions nationales indépendantes trouvent, avec les ONG, toute leur place légitime, comme observateurs, aux côtés des Etats.

Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

On relèvera que dans la Déclaration du Millénaire (paragraphe 25 et 26), « les Etats ont décidé de renforcer dans tous les pays les capacités nécessaires pour appliquer les principes et les pratiques du respect des droits de l'homme (...) En s'appuyant sur des institutions vigoureuses de défense des droits de l'homme au niveau national, on peut espérer faire en sorte que les droits de l'homme soient protégés et défendus de façon systématique. La mise en place, dans chaque pays, d'un système national de protection des droits de l'homme reflétant les normes internationales, devrait donc être un des principaux objectifs de l'Organisation des Nations unies » [6].

Les Institutions nationales ont une histoire longue et féconde (dont nous donnerons un aperçu non chronologique dans cet ouvrage) qui remonte à 1946, lorsque le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC), en définissant le mandat de la Commission des droits de l'homme, demandait aux Etats de « créer des groupes locaux des droits de l'homme ». La légitimité des Institutions nationales a été progressivement reconnue et leur rôle affirmé dans le système des Nations unies depuis 1960, lorsque l'ECOSOC reconnaissait « leur rôle unique ».

A chaque grande conférence internationale sur les droits de l'homme, elles progressèrent et acquirent un statut : à la Conférence mondiale des droits de l'homme de 1993 ; à la Conférence mondiale sur les femmes de 1995 ; à la Conférence mondiale sur le racisme de 2001.

Régulièrement, depuis 1988, elles participèrent aux sessions de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, faisant l'objet de rapports périodiques du Secrétaire général des Nations unies et bénéficiant d'un soutien constant du Haut commissariat aux droits de l'homme.

L'Assemblée générale des Nations unies, à la suite de l'ECOSOC, les consacraient dans plusieurs résolutions, dont la plus notable fut celle de 1993 qui leur donnait une définition a minima, dans ce que l'on appellera les « Principes de Paris », marquant une étape décisive dans leur évolution. Elles intégrèrent parallèlement divers organismes régionaux, européens, africains, arabes, américains ou asiatiques. En douze ans, les Nations unies leur assignèrent

un rôle, leur octroyèrent une place et les firent participer à leurs travaux, leur donnant ainsi une assise solide et reconnue dans la communauté internationale.

De leur côté, ces Institutions nationales se sont multipliées dans toutes les régions. Soixante sont aujourd'hui accréditées, sur plus d'une centaine qui existent dans le monde (voir annexe 1). Leur rôle premier est évidemment de veiller, en toute indépendance, à la protection effective des droits de l'homme dans leur pays, et de les promouvoir, participant ainsi à l'enracinement d'une culture des droits de l'homme. Leur mission est également de faire en sorte que les normes internationales relatives aux droits de l'homme trouvent leur traduction dans les législations et dans les politiques nationales.

La seconde caractéristique qui a marqué l'apparition des Institutions nationales au cours des dix dernières années est leur propre structuration internationale, régionale et sous-régionale, et leur organisation en réseaux. Ainsi, elles se retrouvent régulièrement dans leurs propres conférences internationales, qu'elles organisent tous les deux ans, en alternance avec des Rencontres dans chacune des quatre régions du monde (Afrique, Amériques et Caraïbes, Asie et Pacifique, Europe). Le nombre considérable de ces réunions est un indice de leur vitalité et de leur dynamisme. Elles se sont dotées d'organes directeurs : Un Comité international de coordination et des Comités régionaux de coordination. Il est remarquable de constater qu'elles ont pu prendre des positions communes sur les principaux thèmes touchant aux droits de l'homme, avec la double finalité de s'exprimer d'une même voix dans les débats onusiens auxquels elles ont accès, et de traduire leurs engagements communs dans leur action nationale. Tout en restant indépendantes, elles ont librement choisi de travailler en étroite synergie avec les Nations unies et dans leur giron.

Il faut espérer que ces acquis seront à l'avenir irréversibles.

Prospective.

2006 marquera, à double titre, une étape importante pour les Institutions nationales, qui pourrait laisser augurer une nouvelle période de relance.

La première est que, pour la première fois, à la soixante-deuxième session de la Commission des droits de l'homme, elles pourront participer, à titre d'observateurs, aux travaux et s'exprimer sur tous les points de l'ordre du jour, et non plus, comme par le passé, sur le seul point les concernant. C'était le souhait du Secrétaire général, la Commission l'ayant suivi dans une résolution de 2005. Cette situation nouvelle très favorable- les mettant en quelque sorte sur le même plan que les ONG- les amènera à prendre des dispositions d'organisation, non seulement pour ce qui concerne leurs participations sur les thèmes qui les intéressent prioritairement, mais aussi pour leurs procédures propres d'accréditation, conformément aux Principes de Paris.

La seconde perspective qui leur est ouverte a trait à la réforme des Nations unies en préparation. En effet, la Commission des droits de l'homme, organe subsidiaire de l'ECOSOC, dans laquelle étaient fortement ancrées les Institutions nationales, tiendra sa dernière session en avril 2006, avant la naissance du Conseil des droits de l'homme, prévue en juin 2006.

Quelle sera alors la place réservée aux Institutions nationales dans ce Conseil ? La même que celle qu'elles avaient dans la Commission ? Auront-elles un statut définitif de jure dans les organes des Nations unies ? Quelques indications étaient données fin 2005.

On notera que l'Union européenne proposait en septembre 2005 que l'ordre du jour du Conseil puisse prévoir un temps de parole régulier et une participation pleine et efficace pour les Institutions nationales, au même titre que les ONG ou les organes des traités et les procédures spéciales.

Dans un document de septembre 2005 du président de l'Assemblée générale, M. Jan Eliasson [7] précisait que : « les dispositions prises par l'ECOSOC pour les consultations avec les Organisations non gouvernementales, conformément à l'article 71 de la Charte, s'appliqueront au Conseil, aussi bien que les autres pratiques actuellement observées dans la Commission des droits de l'homme ». Cela laisse entendre que les « autres pratiques » font référence également aux Institutions nationales, bien que celles-ci n'y aient qu'un statut de facto.

La proposition du président Eliasson du 19 décembre 2005) indiquait que le Conseil des droits de l'homme « travaillera en étroite coopération dans le domaine des droits de l'homme avec (...) les Institutions nationales des droits de l'homme... ». Il est par ailleurs suggéré, dans ce même texte, que le règlement du Conseil « ...prévoira la participation d'observateurs, parmi lesquels (...) les Institutions nationales des droits de l'homme, en vertu des dispositions et pratiques observées par la Commission des droits de l'homme ».

La résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, après de longues tractations diplomatiques, prévoit, parmi les missions dévolues au Conseil des droits de l'homme : « h/ de travailler en étroite coopération dans le domaine des droits de l'homme avec les gouvernements, les organisations régionales, les Institutions nationales des droits de l'homme et la société civile ».

De plus , cette résolution précise que le règlement intérieur du Conseil devra prévoir « la participation de et la consultation avec des observateurs, parmi lesquels les Etats non membres du Conseil, les agences spécialisées, d'autres organisations intergouvernementales, les Institutions nationales des droits de l'homme, aussi bien que les Organisations non gouvernementales, sur la base de dispositions, dont la résolution 1996/31 de l'ECOSOC, et des pratiques mises en œuvre par la Commission, afin d'assurer la meilleurs contribution effective de ces entités ».

On soulignera que les Institutions nationales sont citées à deux reprises dans ce texte portant création du Conseil, et que les dispositions les concernant n'ont pas fait l'objet de contestation de la part des Etats membres qui ont négocié et adopté ce texte. Il est ainsi clairement indiqué que le Conseil établira une « coopération étroite » avec les Institutions nationales. Les modalités de cette présence des Institutions nationales, à titre d'observateurs, au sein du Conseil sont celles qui prévalaient jusque là à la Commission des droits de l'homme dans ses « pratiques ». En particulier, la résolution 1996/31 de l'ECOSOC prévoit un mécanisme d'observation des droits de l'homme (monitoring) auquel les Institutions nationales pourront apporter leurs contributions. Ainsi, elles pourraient être parmi les sources d'information qui viendront alimenter les travaux du Conseil, y compris en matière d'éducation et d'enseignement.

Dans les missions du futur Conseil, les Institutions nationales pourront également intervenir, à titre indépendant, dans la procédure de « revue universelle périodique », au cours de laquelle tous les Etats, y compris ceux qui sont membres du Conseil, présenteront leur bilan national en matière de droits de l'homme. Par ailleurs, le bilan de l'action des Institutions nationales pourrait apparaître dans le rapport annuel que le Conseil présentera à l'Assemblée générale.

Le poids de la participation des Institutions nationales au Conseil sera d'autant plus affirmé que celui-ci aura un statut d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU, avec un mandat de « dialogue et de coopération » pour la promotion et la protection de « tous les droits de l'homme » (civils, politiques, économiques, sociaux, culturels ainsi que le droit au développement).

Les Institutions nationales sont de même concernées par plusieurs autres points forts de la réforme des Nations unies, qui font déjà consensus. L'un d'entre eux porte sur « la responsabilité de protéger les populations civiles ». La déclaration de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernements (14-16 septembre 2005- New York) précisait que : « Chaque Etat a la responsabilité de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, des épurations ethniques et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité de protéger inclue la prévention de tels crimes, y compris leur incitation, par des mesures appropriées et nécessaires ». Les Institutions nationales peuvent avoir un rôle à jouer dans ce domaine, surtout si cette « responsabilité de protéger » est élargie à toutes les violations.

Un autre acquis important est le renforcement des capacités, y compris budgétaires, du Haut commissariat aux droits de l'homme, avec lequel les Institutions nationales entretiennent une coopération étroite. Elles pourraient avoir un rôle accru d'accompagnement des missions nouvelles et autonomes du Haut commissariat, en fournissant des suggestions, des recommandations sur la situation des droits de l'homme dans leur pays, ou des propositions thématiques.

Ces procédures nouvelles ouvriront un large champ d'action aux Institutions nationales, qui devraient saisir ces opportunités et s'organiser en conséquence. On pourrait alors dire qu'elles entreront dans une nouvelle ère de leur développement. Il restera à faire en sorte que le Conseil puisse donner un statut de jure aux Institutions nationales, mettant fin à une période d'instabilité pragmatique.

Rappelons enfin que le propos de cet ouvrage est double. Tout d'abord il est de rappeler que les Institutions nationales ont à présent une légitimité nationale et internationale bien assise, même si leur statut aux Nations unies mérite une reconnaissance formelle, et que la somme de leurs nombreuses réunions et travaux atteste de leur sérieux et de leurs capacités. Le second, et non des moindres, est de les faire mieux connaître aussi bien aux décideurs politiques nationaux, qu'aux experts et aux acteurs de la société civile, ainsi qu'au plus large public concernés par les droits de l'homme.

[1] Colloque international du Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire : « Les Nations unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme » - Pedone, 2006

[2] « Le relatif et l'universel » - Edition du Seuil- 2004

[3] Séminaire CNCDH-France : « Les droits de l'homme au début du XXI^e siècle »- 17 mars 2005

[4] Rapport « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous »- 21 mars 2005- A/59/2005.

[5] Appelées dans cet ouvrage : Institutions nationales

[6] Rapport du Secrétaire général : « Réforme de l'ONU, un programme pour aller plus loin dans le changement »- 9 septembre 2002- A/57/387 (50)

[7] Projet soumis à la réunion de Haut niveau de l'Assemblée générale de septembre 2005.