

**LE DIXIEME ANNIVERSAIRE DES PRINCIPES DIRECTEURS
DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME
DITS « PRINCIPES DE PARIS »**

Emmanuel DECAUX

Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II
Membre de la CNCDH (France)

A la mémoire de Sergio Vieira de Mello

Le Recueil des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme publié par le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme vient de s'enrichir d'une nouvelle édition où figurent en bonne place les « Principes de Paris » dans une nouvelle section consacrée à la promotion des droits de l'homme¹. Le même recueil comporte le texte du protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la torture, adopté le 18 décembre 2002 qui à son article 18 § 4 fait une référence expresse aux « principes relatifs au statut des Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme » dont il doit être « dûment » tenu compte lors de la mise en place du mécanisme interne de prévention prévu par le traité. Ainsi, les principes de Paris déjà formellement endossés par l'Assemblée générale en 1993 trouvent-ils par ce renvoi une nouvelle consécration, indirecte certes, mais conventionnelle cette fois.

C'est dire toute l'importance prise en quelques années par les Institutions nationales, dans le cadre international comme sur le plan interne. Pourtant les Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (ci-après « les Institutions nationales ») restent encore trop peu connues sinon méconnues, y compris dans les pays où elles existent, *a fortiori* là où elles n'existent pas, ou pas encore. Cela tient d'abord sans doute à la diversité des Institutions nationales, puisque dans le respect des grands principes directeurs communs des formules les plus variées peuvent être mises en place, en fonction des spécificités et des priorités des pays concernés. Dès lors il est très délicat de donner une vue d'ensemble, ne serait-ce qu'une description systématique des Institutions nationales, encore plus de chercher à effectuer un bilan d'ensemble de leur action et de leur efficacité, bilan forcément provisoire et subjectif.

Mais le malentendu est plus général, dans la mesure où l'appellation n'est pas utilisée avec rigueur, alors que le cadre de référence universel des Nations Unies par sa nature,

¹ Nations Unies, *Human Rights, A Compilation of International Instruments*, vol. I, (parts.1 et 2) Rev.6, 2003. Il faut souhaiter une parution rapide de la version française.

tout comme en raison de son antériorité dans ce domaine, devrait servir de dénominateur commun, « de langage commun » pour reprendre la forte expression de Boutros Boutros-Ghali à propos des droits de l'homme. Ce n'est hélas pas le cas, et sans multiplier les exemples, on citera plusieurs documents récents, notamment dans le cadre régional.

La résolution (99)50 « sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe » adoptée le 7 mai 1999 par le Comité des ministres de cette organisation, précise à son article 3 c que « *le ou la Commissaire coopère avec les structures « droits de l'homme » dans les Etats membres. Là où de telles structures n'existent pas, le ou la commissaire encourage leur mise en place* ». Les ONG ne sont pas mieux traitées, il est vrai². Si l'on prend soin de noter que l'article 3 d vise spécifiquement « *l'action des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires lorsqu'il en existe* », force est de constater que le Conseil de l'Europe non seulement emploie un vocabulaire qui prête à la confusion, lorsqu'il parle de « structures « droits de l'homme » », au risque d'inclure les structures gouvernementales ou administratives, à côté des institutions nationales indépendantes, mais également distingue le réseau des médiateurs et « autres institutions similaires » et celui des « structures « droits de l'homme » » contrairement aux principes de Paris qui font cohabiter commissions nationales et ombudsman. Bien plus l'expression peu heureuse de « structures « droits de l'homme » » disparaît dans l'énumération finale offerte à l'article 5 qui indique, de manière d'ailleurs très méticuleuse – le mot ONG semblant un « tabou » - les sources d'information du Commissaire : « *cela inclut notamment les informations que lui adressent des gouvernements, des parlements nationaux, des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires, des particuliers ou des organisations* ». Fort heureusement dans la pratique, le Commissaire aux droits de l'homme Alvaro Gil Roblès, a su avoir une conception dynamique de son mandat et établir des relations fortes avec les Institutions nationales.

On retrouve le même renversement de perspective dans les travaux de l'OSCE qui mentionne le plus souvent les ombudsman et autres institutions similaires, et fait la part belle à la problématique des médiateurs aux dépens d'une approche plus ouverte faisant toute sa place à l'expérience des commissions nationales.

Au contraire la Déclaration de Bamako « sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », adoptée le 3 novembre 2000 par les ministres francophones évoque à son § 23 la volonté de « *créer, généraliser et renforcer les institutions nationales consultatives ou non, de promotion des droits de l'homme et soutenir la création dans les administrations nationales de structures consacrées aux droits de l'homme, ainsi que l'action des défenseurs des droits de l'homme* »³. Se trouvent ainsi visées aussi bien les institutions nationales que les structures gouvernementales ou administratives, mais aussi les défenseurs des droits de l'homme, comme les ONG. Dans cet esprit, l'Organisation internationale de la francophonie qui avait déjà un réseau structuré des médiateurs francophones a mis en place une Association francophone des commissions nationales des droits de l'homme, privilégiant

² Cf. notre étude « D'un commissaire l'autre », in *Mélanges Pierre Lambert, Les droits de l'homme à l'aube du troisième Millénaire*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

³ *Francophonie et démocratie, symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Bamako, 1-3 novembre 2000)*, Bruxelles/Paris, Bruylant/Pedone, 2001.

ainsi la structure des « commissions consultatives »⁴. Plus récemment encore, la Conférence de Brazzaville réunissant les « structures gouvernementales chargées des droits de l'homme dans l'espace francophone » a vu naître un nouveau réseau plus informel. La Déclaration finale marque l'espoir « *que les progrès acquis à Brazzaville puissent permettre de rendre pleinement opérationnel, grâce à la mise en réseau des structures gouvernementales chargées des droits de l'homme, le dispositif d'appui à l'observation et à l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ». Ainsi se multiplient de manière foisonnante les réseaux parallèles, celui des acteurs étatiques, après ceux des institutions nationales indépendantes - que ce soit le réseau des médiateurs ou celui des commissions nationales – ou ceux des acteurs de la société civile, barreaux, universités, instituts et centres de recherche, etc., sans oublier le rôle des ONG qui restent irremplaçables. Il faudra sans doute à terme envisager la mise en place d'un réseau des réseaux, dans le respect des missions respectives de chacun et en évitant le mélange des genres, pour structurer la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako.

Si ces flottements dans les définitions ou le vocabulaire tendent à se multiplier, à la mesure du développement des institutions nationales, les malentendus sont encore plus nombreux en dehors des cercles concernés. Lors d'un récent séminaire entre l'Union européenne et la Chine organisé à Copenhague par le *Danish Center for Human Rights* qui présidait à l'époque le comité européen de coordination des Institutions nationales et avait inscrit comme thème de discussion les « institutions nationales », nos interlocuteurs chinois ont décrit les institutions politiques et judiciaires de leur pays... Mais il n'est pas besoin d'aller si loin, pour voir que de telles confusions peuvent survenir chez les plus doctes, tel le Huron au Palais-Royal dont parlait Jean Rivero. D'une certaine manière, dans un Etat de droit, toutes les institutions ont un rôle à jouer pour la promotion et la protection des droits de l'homme, mais lorsque l'on parle aujourd'hui d'Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, c'est de manière très spécifique pour viser les Institutions nationales indépendantes, dûment accréditées comme conformes aux principes de Paris. C'est assez dire, face à ce foisonnement, la nécessité d'un retour aux sources.

Le concept même d'Institutions nationales est aussi ancien que le système des Nations Unies issu de la Charte de 1945. Dès la résolution 9 (II) adoptée le 21 juin 1946 par l'ECOSOC pour créer la Commission des droits de l'homme conformément à l'article 68 de la Charte des Nations Unies, il était fait mention de « *groupes d'information ou de comités locaux* » mis en place à l'échelle nationale pour relayer les travaux de la Commission⁵. Dans la logique de l'article 71 de la Charte visant la participation des ONG aux activités des organes subsidiaires de l'ECOSOC, l'idée d'associer pouvoirs publics et représentants de la société civile trouvait ainsi un prolongement national. Cette forme de partenariat correspondait aux théories sur les deux piliers de la société internationale apparues au début du XXe siècle, en juxtaposant une société interétatique classique et une société civile internationale, comme l'avait rappelé le professeur Marcel Merle dans une

⁴ Cf. les statuts de ces divers réseaux in *Francophonie et démocratie, textes de référence*, Bruxelles/Paris, Bruylant/Pedone, 2003.

⁵ ECOSOC, Res. 9 (II), § 5. Cf. le texte dans *Les Nations Unies et les droits de l'homme, 1945-1995*, série des Livres bleus, vol. VII, 1995.

de ses dernières interventions⁶. De la même manière, le Statut de l'OIT fixé dès 1919 par le traité de Versailles, consacrait le tripartisme en associant la représentation des employeurs et des syndicats à celle des pouvoirs publics, tout comme l'UNESCO, première manière, privilégiait la représentation spécifique des milieux intellectuels, que l'on songe à Jacques Maritain dans le fil de l'Organisation de coopération intellectuelle, où Henri Bergson avait lui-même joué un si grand rôle. Il est significatif que le réseau des commissions nationales pour l'UNESCO assurent encore aujourd'hui cette ouverture sur le monde intellectuel.

A la suite de la résolution du 21 juin 1946, le Secrétaire général ne ménagea pas ses efforts pour susciter la création de commissions nationales dans le domaine des droits de l'homme. Ainsi adressa-t-il à tous les Etats membres une lettre en date du 30 septembre 1946 pour leur rappeler la résolution précitée. C'est dans ce contexte qu'a été créée en France une première commission nationale, en vertu d'un décret du 17 mars 1947, signé – par un heureux hasard, le chef de gouvernement participant à un sommet à Moscou - par le vice-président du Conseil des ministres, le garde des sceaux, Pierre-Henri Teitgen. Cette commission française, présidée par René Cassin, le représentant de la France à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, allait jouer un rôle non négligeable dans la genèse de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies, réunie – autre coïncidence – à Paris. Composée d'une douzaine de juristes et de personnalités indépendantes, comme Georges Scelle ou Suzanne Bastid, cette première « *commission consultative pour la codification du droit international et la défense des droits et devoirs des Etats et des droits de l'homme* » restait un comité consultatif d'experts au sein du ministère des affaires étrangères, comme il y en avait tant au moment des traités de paix de 1919 ou des négociations internationales de 1945 qui avaient mobilisé politiques et juristes mais aussi historiens ou géographes. Ces travaux n'étaient pas rendus publics, mais les archives diplomatiques conservent les comptes-rendus effectués par le secrétariat des « service des conférences »⁷.

L'ambiguïté sur la nature des commissions nationales se retrouve à l'échelle internationale, lorsqu'en réponse aux questionnaires périodiquement adressés par le Secrétariat général, notamment en 1960, les réponses sont de plus en plus confuses, faisant état aussi bien d'associations philanthropiques que de centres universitaires⁸. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) telle qu'on la connaît aujourd'hui a d'ailleurs été créée en 1984 et n'a cessé de renforcer son statut au fil des alternances politiques, en particulier en 1986 et en 1989⁹.

⁶ *L'émergence de la société civile internationale, vers la privatisation du droit international*, H. Gherari et S. Szurek (sous la dir.), Paris, Pedone (coll. Cahiers internationaux du CEDIN, n°18), 2003, p. 40.

⁷ Cf. le travail sur les archives inédites du ministère des affaires étrangères effectué par Eric Pateyron, *La contribution de René Cassin à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme* (préface d'Emmanuel Decaux), Paris, La Documentation française, 1998.

⁸ ECOSOC, Res.772.B (XXX) du 25 juillet 1960.

⁹ On trouvera un historique de la CNCDH, dans notre étude, « Utile Cassandre, Du rôle de la Commission nationale consultative des droits de l'homme », in *Mélanges Jacques Mourgeon, Droit et Liberté*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

Après une période d'éclipse, malgré plusieurs tentatives de relance qui sont autant de faux départs¹⁰, c'est seulement depuis une douzaine d'années que le rôle des Institutions nationales est de nouveau au premier plan, que ce soit dans le cadre onusien ou au niveau régional¹¹. Seule une stricte chronologie permet de voir à l'œuvre le développement des principes de Paris, de leur genèse hésitante à leur mise en œuvre effective.

I. – LE FAUX DEPART DES « PRINCIPES DIRECTEURS » DE GENEVE

Dans sa résolution 32/123 du 16 décembre 1977, l'Assemblée générale évoquait « la célébration du trentième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme », en énumérant une série d'initiatives prévues pour 1988. Parmi les « mesures suggérées » en annexe figurait « c) créer des institutions nationales ou locales pour la promotion et la protection des droits de l'homme ». De leur côté, les Nations Unies étaient chargées de l'« organisation à Genève, en 1978, d'un séminaire spécial de caractère mondial, dans le cadre du programme des services consultatifs, sur le thème des institutions nationales et locales de promotion et de protection des droits de l'homme dont le rapport sera transmis à l'Assemblée générale ».

Un premier jalon dans le renouveau de l'intérêt pour les Institutions nationales a été ce « séminaire sur les institutions nationales et locales pour la promotion et la protection des droits de l'homme », organisé à Genève en septembre 1978, à la suite de la résolution 23 (XXXIV) de la Commission des droits de l'homme du 8 mars 1978 afin de proposer des principes directeurs concernant la structure et le fonctionnement de ces institutions. Le séminaire a précisé leurs fonctions en des termes particulièrement prudents, insistant sur le rôle d'information et la mission d'étude à la demande du gouvernement :

- « a) Fournir au gouvernement ainsi qu'à la population du pays concerné des renseignements sur les droits de l'homme ;
- b) Contribuer à éclairer l'opinion publique pour qu'elle prenne conscience des droits de l'homme et les respecte ;
- c) Examiner toute situation particulière pouvant se présenter sur le plan national et que le gouvernement peut décider de leur soumettre, et délibérer et formuler des recommandations à ce sujet ;

¹⁰ Pour un historique général, ST/HR/SER.A/2 et Add.1. Cf. aussi le dossier sur les Institutions nationales paru dans la série *professional training*, n° 4 (1995).

¹¹ Pour une première approche d'ensemble, cf. notre étude, "Evolution and Perspectives for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights", in *The Prevention of Human Rights Violations, Contribution on the occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*, Athènes / La Haye, Sakkoulas & Nijhoff, 2001. Des ONG ont présenté des évaluations critiques des différents « modèles » et des performances des différentes institutions, notamment en Afrique.

- d) Fournir au gouvernement national des avis sur toutes questions concernant les droits de l'homme que celui-ci peut leur soumettre ;
- e) Etudier en permanence l'état de la législation, les décisions judiciaires et les dispositions administratives concernant la promotion des droits de l'homme, et élaborer et remettre aux autorités compétentes des rapports sur ces questions ;
- f) Accomplir toute autre fonction que le gouvernement pourrait leur confier en ce qui concerne les obligations qui sont les siennes en tant qu'Etat partie à des accords internationaux dans le domaine des droits de l'homme »¹².

Ces principes directeurs contenaient également un embryon de dispositions structurelles, dans la mesure où ces Institutions devaient « être conçues de manière à, dans leur composition, être représentatives de l'ensemble de la population du pays afin de faire participer tous les segments de cette dernière au processus de prise des décisions dans le domaine des droits de l'homme ». Conformément au titre du séminaire, il était également prévu des relais locaux, les Institutions pouvant « disposer, le cas échéant, d'organes consultatifs locaux ou régionaux pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions ». Curieusement, alors que rien dans les fonctions précitées des institutions nationales ne l'impliquaient, il est précisé que les Institutions devaient « fonctionner sur une base régulière, tout individu ou toute autorité publique devant pouvoir y avoir immédiatement accès ».

Il suffit de se reporter aux travaux de l'époque pour voir qu'un important travail de clarification restait encore nécessaire. Malgré ces imprécisions et ces contradictions, les premiers principes directeurs marquent une étape dans la définition du rôle des Institutions nationales. L'Assemblée générale, dans sa résolution 33/46 du 14 décembre 1978, « prend acte avec satisfaction du rapport » du séminaire, demande aux Etats de « formuler des observations sur les principes directeurs concernant la structure et de fonctionnement des institutions nationales, tels qu'ils ont été suggérés par le séminaire » et prie la Commission des droits de l'homme d'« examiner les principes directeurs [...] suggérés » afin d'adresser à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire de l'ECOSOC, « ses recommandations à ce sujet qui pourraient ensuite être mises à la disposition des gouvernements des Etats Membres pour les aider à créer des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme »¹³. Ce précédent qui constitue une sorte de répétition générale a sans nul doute facilité le processus d'adoption des principes de Paris, alors même que ces nouveaux étaient beaucoup plus ambitieux quant à leur portée.

Suite à la résolution 24 (XXXV) de la Commission du 14 mars 1979 et à la résolution 34/49 du 23 novembre 1979 de l'Assemblée générale – qui entérine ainsi officiellement le processus – le Secrétariat général était appelé à présenter tous les trois ans, à compter de 1981 un rapport sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme. La lecture des rapports successifs permet de mesurer le chemin parcouru. Le

¹² Cf. fiche d'information n° 19 sur les Institutions nationales.

¹³ Curieusement, la résolution 33/46 sera ultérieurement mentionnée comme ayant « approuvé » les principes directeurs, par exemple, dans les considérants de la résolution 41/129 du 4 décembre 1986. La fiche d'information n° 19 reproduit cette erreur.

premier rapport trahit le flou le plus complet. Non seulement le Secrétariat cherche à distinguer assez artificiellement ce qui relève de la « protection » et ce qui ressort de la « promotion », mais il mélange institutions publiques et privées. Après avoir noté que « presque toutes les institutions nationales contribuent à la protection et à la promotion des droits de l'homme » - inversant au passage la formule du titre - « le Secrétaire général n'a pas limité la notion d'« institutions » uniquement aux autorités, organismes et procédures établis par la loi. Le rapport porte, en outre, sur un grand nombre d'organisations et d'activités plus ou moins autonomes. Le Secrétaire général a estimé que les moyens d'information, les églises, les associations professionnelles et les syndicats, les mouvements féministes et de nombreuses autres organisations bénévoles, entre autres, rentraient dans le cadre du présent rapport, pour autant qu'ils exercent une influence notable sur la promotion et la protection des droits de l'homme »¹⁴. Le rapport est une double énumération où les institutions nationales *stricto sensu* se trouvent noyées, avec de rares références à l'expérience de la Nouvelle-Zélande et du Nicaragua¹⁵. Le deuxième rapport, présenté en 1983 est lui aussi un fourre-tout, mais note « que des institutions comme elle de l'Ombudsman, des « Commissions des droits de l'homme » et des organes analogues s'occupant expressément des droits de l'homme existent dans beaucoup de pays [...] »¹⁶. La place plus substantielle accordée aux Ombudsman et la prise en compte de nouveaux exemples, en Australie, au Canada, aux Etats-Unis, ont sans doute contribué à une première décantation¹⁷.

Un nouveau « rapport récapitulatif », présenté en 1986 à la Commission des droits de l'homme, marque une étape nouvelle, avec l'abandon de la distinction artificielle entre promotion et protection. La grille de lecture devient plus claire, en visant au titre des « organes administratifs » les commissions des droits de l'homme et les institutions spécialisées, en particulier dans la protection des groupes vulnérables, l'ombudsman figurant dans une catégorie propre. Un parallèle entre les deux types d'institutions est esquissé : « [l]a plupart des commissions des droits de l'homme sont des organes collégiaux, composés de membres qui, dans la majorité des cas, sont choisis par le pouvoir exécutif. Les commissions jouissent très souvent d'une indépendance consacrée par la loi et doivent faire rapport à l'organe législatif sur une base régulière »¹⁸. Tout en gardant la même structure et le même contenu, les rapports ultérieurs deviennent plus précis, donnant à partir de 1988, en annexe, une « liste d'institutions nationales »¹⁹. Le rapport présenté en janvier 1991 ne se borne plus à une simple description mais se réfère à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/64 du 8 décembre 1989 de présenter des « modèles théoriques ». La typologie est simplifiée, juxtaposant en quatre grands chapitres, le « contrôle judiciaire du respect des droits de l'homme », les organes non-judiciaires, notamment l'ombudsman, les « commissions des droits de l'homme et organismes analogues auxquels ont été confiées des responsabilités dans le

¹⁴ A/36/440, p. 6, § 11.

¹⁵ *Idem*, p. 25, §§ 86 et sq.

¹⁶ A/38/416, p. 5, § 8.

¹⁷ *Idem*, p. 16, § 63. Un comité irakien est également mentionné, p. 23, § 99.

¹⁸ E/CN.4/1987/37, p. 15, § 59.

¹⁹ E/CN.4/1989/47, annexe I, p. 38. Ainsi parmi les « organes législatifs » apparaît une « commission consultative des droits de l'homme » au titre de la France.

domaine des droits de l'homme » et enfin les ONG. La liste des institutions est elle aussi plus rigoureuse²⁰. Dès lors la situation semblait mûre, pour une nouvelle étape décisive.

II. – L'ADOPTION DES PRINCIPES DE PARIS

Le point de départ de la relance est la première rencontre internationale des Institutions nationales organisée en octobre 1991 à Paris, sous les auspices du Centre des droits de l'homme des Nations Unies, à l'invitation de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH). A cette occasion sont élaborés et adoptés par les Institutions elles-mêmes, les « *principes directeurs relatifs au statut des Institutions nationales* », les fameux « *principes de Paris* » (appelés aussi parfois « principes de Kléber »)²¹.

Les propos d'ouverture du Premier ministre français, Edith Cresson, montre bien l'originalité des institutions nationales par rapport aux grands acteurs institutionnels :

« Sans doute la protection parlementaire des droits de l'homme est-elle perfectible, qu'il s'agisse du contrôle parlementaire ou de la procédure législative fort heureusement de plus en plus affermis par l'autorité du juge constitutionnel ?

Sans doute la protection juridictionnelle des droits de l'homme n'est-elle pas toujours perçue par les opinions publiques comme étant, au quotidien, d'une efficacité absolue ?

Et il est vrai que la protection des droits de l'homme par le pouvoir exécutif est souvent ressentie avec scepticisme.

Avec leurs caractères spécifiques et leurs complémentarités, des instances traditionnelles ont chacune leur histoire qui procède de leur culture. Mieux vaut renforcer leur efficacité que de céder à la tentation de leur substituer des instances nouvelles.

Les institutions nationales ici réunies ont à mes yeux une vocation tout autre : celle de servir de structure, tantôt de dialogue, comme les commissions consultatives, tantôt de conciliation comme les ombudsmans, entre l'Etat et ceux qui se battent pour les droits de l'homme ou souffrent d'une injustice »²².

La même lucidité apparaissait dans le nécessaire respect des responsabilités de chacun, de part et d'autre, au sein de l'Etat :

« Vous êtes d'abord un espace démocratique, et c'est essentiel dans la période que nous traversons. Votre vocation est d'abord, grâce à votre constante recherche du pluralisme, de favoriser le dialogue entre l'Etat et les forces

²⁰ E/CN.4/1991/23 et Add.1. Cette fois la CNCDDH, décrite p. 16, § 52 figure bien avec les autres institutions nationales qui formeront le premier noyau du réseau international des institutions nationales.

²¹ E/CN.4/1992/43, et Add.1 et 2. Cf. aussi le rapport du Secrétaire général, A/48/340 du 23 septembre 1993.

²² E/CN.4/1992/43, Add.2, p. 3

sociales, d'identifier les objectifs communs, de favoriser les convergences dans l'action.

Mais votre raison d'être est aussi – et cela procède de cette culture démocratique en pleine évolution dont je viens de parler – d'institutionnaliser la légitimité des contradictions et des désaccords et s'il le faut, de mettre à nu les faux consensus, car vos Commissions portent en germe le risque d'un procès d'intention, celui d'une relation jugée « de connivence » avec le gouvernement.

D'où le devoir pour l'exécutif de se prémunir contre toute tentation d'utiliser les Commissions nationales comme caution. Comment mieux s'en prémunir si ce n'est en leur reconnaissant – ce que vos travaux ne manqueront pas de mettre en relief – votre capacité d'autosaisine qui, avec le pluralisme, fondent votre indépendance »²³.

Dans sa résolution annuelle 46/124 du 17 décembre 1991 sur les « institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme », l'Assemblée générale, « 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 », « réaffirme qu'il importe de créer, conformément à la législation nationale, des institutions nationales efficaces pour la protection et la promotion des droits de l'homme et d'en maintenir l'indépendance et l'intégrité » (§ 2) « 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 concernant les droits de l'homme entreprises ou organisées sous les auspices des Nations Unies » (§ 11) et « reconnaît le rôle constructif que les organisations non gouvernementales peuvent jouer à l'égard des institutions nationales » (§ 12). Le propos reste modeste, dans la ligne des résolutions antérieures, où l'accent mis sur « l'indépendance et l'intégrité » des institutions nationales tout comme sur la contribution « extérieure » des ONG marquait une clarification indispensable du rôle propre des Institutions nationales à l'égard des pouvoirs publics comme des ONG. Mais la résolution 46/124 ouvre une porte lorsqu'en conclusion elle « se félicite que le Centre pour les droits de l'homme ait organisé un atelier sur ce sujet, à Paris en octobre 1991, comme demandé dans la résolution 1990/73 de la Commission des droits de l'homme » (§ 13) avant de « prier[r] le Secrétaire général de communiquer les résultats de cette réunion à la Commission des droits de l'homme » (§ 14).

La Commission des droits de l'homme devait entériner tout ce processus, avec sa résolution 1992/54 du 3 mars 1992²⁴. Dans le langage de la Commission ce qui n'était qu'un simple « atelier » (*workshop*) devient des « rencontres internationales sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme » organisées sous les auspices du Centre des droits de l'homme. La Commission « 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 » (§ 1). Efficacité, pluralisme, indépendance, il ne s'agit pas d'une simple réaffirmation, mais

²³ *Idem*, p. 4.

²⁴ Cf. aussi la résolution 1993/55 du 9 mars 1993.

d'une nouvelle dynamique, marquée par « la participation constructive » des institutions nationales elles-mêmes.

Ainsi la Commission « *prend acte avec satisfaction et en l'appréciant du rapport des Rencontres internationales* » (§ 9) et « *se félicite de l'orientation donnée par les recommandations contenues dans le rapport des Rencontres internationales et, en particulier, des principes concernant le statut es commissions et leur rôle consultatif* » (§ 10). Bien plus, elle « *décide d'appeler désormais ces principes « Principes concernant le statut des institutions nationales » et de les transmettre, en annexe de la présente résolution, à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, pour adoption* » (§ 11). Parallèlement, elle prie le Secrétaire général de « *porter ces travaux à la connaissance du Comité préparatoire de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme et demande au Comité préparatoire d'étudier les moyens de promouvoir les principes concernant le statut des institutions nationales* » (§ 12).

Dans le même esprit, la Conférence mondiale de Vienne - où le nouveau réseau des Institutions nationales était représenté en tant que tel - a elle aussi encouragé la création et le renforcement des Institutions nationales (I, § 36), en leur donnant des missions précises, notamment en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie (II, § 20) et en matière d'éducation et de formation (II, § 82). La Déclaration et programme d'action de Vienne souligne le rôle des Institutions nationales dans la promotion et la protection des droits de l'homme (II, §§ 83 et sq), et préconise le développement de la coopération entre les institutions elles-mêmes ainsi qu'entre institutions et organisations régionales ou avec les Nations Unies.

La résolution 48/134 adoptée le 20 décembre 1993 par l'Assemblée générale constitue ainsi le point d'aboutissement du processus de relance marqué par les premières rencontres internationales de Paris. Ce n'est pas une simple coïncidence si cette adoption suit de peu la création du Haut-commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme. Le Haut-Commissariat n'a cessé depuis 10 ans de s'appuyer sur les institutions nationales, mettant l'accent sur l'effectivité des droits de l'homme, que ce soit lorsque Mary Robinson privilégiait la « promotion des droits de l'homme » dans le cadre de la coopération technique du Haut-Commissariat, ou lorsque Sergio Vieira de Mello insiste sur les « plans nationaux » de mise en œuvre des droits de l'homme. L'Assemblée générale considérait d'ailleurs dans sa résolution de 1993 « 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 ».

Un élément essentiel de tout ce mouvement est la double légitimité des Institutions nationales, à titre propre d'abord dans le cadre national, puis dans leur regroupement volontaire, sur un pied d'égalité ; mais aussi dans le cadre onusien, avec leur consécration lors de la conférence mondiale de Vienne puis par l'Assemblée générale. Au contraire le réseau propre à la famille des médiateurs a pris forme d'une association privée, soucieuse de son indépendance, sans lien avec le système des Nations Unies. Inversement bien des organes n'ont d'existence que dans le cadre de l'organisation mondiale. Cette originalité du réseau des Institutions nationales ne va pas sans difficultés au sein du système onusien, mais ce choix lui donne une grande visibilité consacrée par la participation des

Institutions nationales, depuis 10 ans, aux débats de la Commission des droits de l'homme sur le seul point de l'ordre du jour qui les concerne directement, le point 18 b – au risque d'un certain corporatisme, puisque les institutions nationales ne peuvent parler ainsi que d'elles-mêmes ! – et plus récemment l'invitation lancée en 2003 d'assister en tant qu'observateur à la session annuelle de la Sous-Commission des droits de l'homme, malgré les contraintes de temps de plus en plus sévères imposées à ces deux organes, aux dépens des rapporteurs spéciaux et des experts comme des ONG indépendantes. Là encore, c'est la crédibilité des Institutions nationales indépendantes qui est en jeu, faute de quoi « *la mauvaise monnaie risque de chasser la bonne* ». A cet effet, la coopération avec les institutions nationales ne peut être pleinement fructueuse que si celles-ci obéissent vraiment aux principes de Paris, notamment en matière de pluralisme et d'indépendance.

III. – LE CONTENU DES PRINCIPES DE PARIS

Dans sa résolution l'Assemblée générale « *[r]éaffirme 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* » (§ 2) et « *encourage la création et le renforcement d'institutions nationales s'inspirant de ces principes et reconnaissant qu'il appartient à chaque Etat de choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins propres au niveau national* » (§ 12) après s'être félicitée « *des Principes concernant le statut des institutions nationales, joints en annexe à la présente résolution* » (§ 11). Ainsi sans les reprendre expressément à son compte, puisqu'il s'agit seulement de l'annexe d'une résolution, l'Assemblée générale n'en apporte pas moins une consécration solennelle aux principes de Paris.

Les principes sont présentés de manière empirique, parfois assez lourde et répétitive, ce qui est inhérent à tout exercice de rédaction collective avec des protagonistes représentant des modèles juridiques et culturels très différents, mais pour l'essentiel ils sont articulés autour de deux volets principaux, concernant les compétences des Institutions d'une part, leur composition et leur fonctionnement, d'autre part. Il est précisé que « *[l]es 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* » (§ 2). Ce point fondamental n'est pas approfondi, mais il conditionne à l'évidence le « *statut juridique des Institutions* », et partant leur stabilité tout comme leur « *autorité* » dont dépend largement leur crédibilité. Certes la hiérarchie institutionnelle n'est pas en elle-même un gage d'indépendance, mais on peut considérer qu'une consécration législative, faisant intervenir le Parlement et non le seul Exécutif, est une garantie très précieuse, *a fortiori*, une consécration constitutionnelle, comme en Afrique du sud. Reste que des étapes sont possibles, pour des raisons de rapidité et d'efficacité.

S'agissant des compétences des Institutions nationales, les attributions suivantes sont longuement détaillées au § 3 :

« 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'Etat est partie, et leur mise en oeuvre effective ;

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

d) Contribuer aux rapports que les Etats doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles et, le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance ;

e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et tout autre organisme des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays 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 oeuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels ;

g) Faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination raciale, en sensibilisant davantage l'opinion publique, notamment par l'information et l'enseignement, et en faisant appel à tous les organes de presse ».

La comparaison avec les « principes directeurs de Genève » montre assez tout le chemin parcouru. Il ne s'agit plus seulement d'être à la disposition du gouvernement, mais bien d'exercer une fonction tribunicienne. A la saisine par les autorités s'ajoute en effet l'auto-saisine qui change la nature profonde de l'institution, tout comme la publicité donnée aux avis et rapports. Maître de son ordre du jour, l'institution s'adresse tout autant à l'opinion publique qu'elle doit informer, éclairer, voire « sensibiliser », qu'aux pouvoirs publics. De même un pouvoir d'enquête apparaît à travers la compétence se rapportant aux « *cas de violations des droits de l'homme dont elles décideraient de se saisir* » comme à celle – quelque peu redondante – d'« *attirer l'attention du gouvernement sur les cas de violations des droits de l'homme où qu'ils surviennent dans le pays* »...

A la fin des principes de Paris figurent également des « *Principes complémentaires concernant le statut des institutions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel* » qui vont encore plus loin dans cette direction, pour tenir compte de l'expérience des commissions anglo-saxonnes correspondant à un modèle où n'existe pas de justice administrative. A ce titre,

« [d]es 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 ».

Le deuxième volet des principes concerne la composition et les garanties d'indépendance et de pluralisme. Sur ce terrain la diversité des expériences nationales impose une grande souplesse dans le respect de principes fondamentaux. La rédaction multiplie les options et les variantes : membres nommés ou élus, participation « interne » des forces vives ou simple coopération, etc. En pratique les variantes sont infinies, allant des cinq membres de la Commission indienne des droits de l'homme – tous des anciens magistrats de la Cour suprême, mais représentant les différentes religions du pays - à la centaine de membres de la CNCDH où la société civile est représentée dans toute sa diversité à côté de l'ensemble des ministères concernés par les droits de l'homme. La lecture attentive des principes de Paris traduit l'influence de l'expérience française lors de la rédaction de ce point :

« 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) ».

L'indépendance va de pair avec le pluralisme. Elle implique une autonomie de fonctionnement, sur le plan administratif comme financier ce qui n'est pas toujours le cas en pratique. Ainsi, « [l]es 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 ». Il en va de même des conditions de désignation et de renouvellement, même si le plus grand flou est laissé sur ces questions, faute de dénominateur commun en dehors du rappel de principes évidents, l'indépendance individuelle et l'indépendance collégiale des membres se confortant.

La description des modalités de fonctionnement des Institutions nationales vient elle-même préciser ces indications déjà évoquées au titre des compétences ou en découlant,

comme si cela va sans dire, mais cela va mieux en le disant. A ce titre, les Institutions « doivent » notamment « 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 », « 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) » et surtout « 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 ».

Au-delà des détails techniques et des variantes politiques, le caractère essentiel des Institutions nationales est leur rôle de carrefour entre les pouvoirs publics et les organisations non gouvernementales. Elles ne représentent pas l'administration, même si les différents ministères participent à leurs travaux, pas plus qu'elles ne sont des associations privées, émanant de la société civile. La qualification de « nationales » est là pour souligner qu'il ne s'agit pas de structures gouvernementales, mais d'instances officielles, certain allant jusqu'à y voir des « autorités administratives indépendantes » lorsqu'elles ont une fonction d'enquête et une autorité de sanction. La fonction consultative des institutions nationales est elle-même une fonction importante dans un Etat de droit moderne, ce n'est plus seulement la fonction bénéficiant du secret administratif du Conseil d'Etat auprès du gouvernement, c'est à la manière du rôle du Conseil économique et social, un rôle d'information des citoyens, dans un domaine qui les concerne au premier chef, celui des droits de l'homme. Loin d'être incompatible avec une démocratie, où le pouvoir de contrôle revient légitimement au Parlement, les institutions nationales sont une composante indispensable d'une démocratie éclairée, permettant d'informer l'opinion publique sur des questions de fond, en dépassant tout clivage partisan en recherchant les valeurs communes qui fondent le « contrat social ». Là où le débat parlementaire est par nature très souvent politisé, lié aux urgences de l'actualité et aux priorités de l'action, les institutions nationales peuvent prendre le recul nécessaire, le temps de la réflexion, pour dégager des solutions d'avenir.

La tradition des commissions royales en Grande-Bretagne, ou des « commissions de sages » montre bien l'utilité de ce type de réflexion d'ensemble. La particularité des institutions nationales, de part leur indépendance et leur pluralisme, est d'offrir un cadre permanent pour une telle réflexion. L'avantage de la continuité est double, d'abord parce qu'un « corps de doctrine » fondé sur les principes constitutionnels et les engagements internationaux de l'Etat garantit la cohérence des prises de position, en dehors de tout opportunisme comme de toute surenchère ; ensuite parce que la composition même des institutions nationales permet une information réciproque et une concertation permanente entre les diverses parties prenantes. Le plus souvent les pouvoirs publics ne se pressentent pas comme un bloc et le débat au sein des Institutions nationales permet de prendre la mesure des différentes sensibilités ministérielles, la commission pouvant sinon arbitrer entre les ministères, ce qui serait outrepassant, mais faire pencher la balance dans le sens des droits de l'homme. Mais ce jeu d'influence nécessite toute autant une grande discrétion, pour éviter les polémiques et les campagnes de presse auxquelles les ONG

sont souvent habituées, qu'une compétence technique, qui doit être égale à celle des ministères en cause. Là encore le pluralisme est un gage de diversité des compétences sur les sujets les plus variés.

IV. – LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE PARIS

On le voit les principes directeurs ne sont pas ces principes abstraits, ils sont fait pour être mis en œuvre concrètement. C'est d'ailleurs le rôle premier du système d'accréditation mis en place par les Institutions nationales elles-mêmes. Celles-ci en se mettant en réseau, ont d'abord fonctionné sur une base de cooptation, comme une sorte de « club ». Au fur et à mesure de l'institutionnalisation de ce réseau dans le cadre des Nations Unies, des règles plus rigoureuses se sont vite imposées, même si les Institutions nationales ont mis des années à sortir du dilemme de l'œuf et de la poule, seules les institutions dûment accréditées pouvaient en effet déterminer les critères d'accréditation.

En pratique le comité international de coordination, composé de huit institutions nationales lors des secondes rencontres internationales de 1993, organisées à Tunis dans la foulée de la Conférence mondiale de Vienne, a été porté à seize membres, ce qui a accru sa représentativité, tandis que sa composition a évolué de manière souple afin de combiner la continuité indispensable à toute cette phase de rodage et certaines successions non moins indispensables à la crédibilité du système. Sous le contrôle du Comité internationale de coordination, un sous-comité d'accréditation de 4 membres – avec la répartition géographique propre aux Institutions nationales qui réunit 4 « continents » : l'Afrique, les Amériques, l'Asie-Pacifique et l'Europe – a examiné les candidatures selon une « grille de lecture » objective qui traduit en termes concrets les principes directeurs. Les institutions désireuses d'être accréditées doivent présenter leur base statutaire, s'agissant notamment de leur autonomie juridique, administrative et financière – le budget étant examiné avec un soin tout particulier dans la mesure où il traduit tout à la fois l'indépendance vis-à-vis de l'exécutif et le fonctionnement effectif de l'institution. Il en va de même du rapport annuel d'activités qui est un signe de transparence – certaines instances rendant des rapports confidentiels au chef de l'Etat qui les conserve par devers lui - tout autant qu'une évaluation des résultats obtenus. Au stade de l'accréditation, les questions de fond n'entrent pas en ligne de compte, les critères se référant exclusivement aux principes directeurs. A la limite, une commission indépendante et pluraliste, dotée d'un statut législatif et d'une autonomie financière doit être accréditée, même si son bilan d'activités est inexistant. *A contrario*, une excellente commission qui ne présente ni budget ni rapport verra son dossier ajourné...

Ce n'est pas le lieu de faire le bilan d'ensemble du système des accréditations. La liste des Institutions nationales est de plus en plus imposante, avec une bonne répartition géographique, malgré certaines distorsions. Il est plus important, est de relever la diversité des variantes au sein de la « grande famille » des Institutions nationales. On distingue traditionnellement les institutions de type Médiateur ou ombudsman et les Commissions nationales, mais cette opposition n'est pas absolue. Dans plusieurs pays,

comme en France, en Grèce ou au Maroc, coexistent un Médiateur et une Commission qui sont amenés à coopérer étroitement dans le cadre interne. Ainsi le Médiateur français est-il de droit membre de la CNCDH. De même sur le plan international, certaines institutions comme la commission mexicaine des droits de l'homme appartiennent à la fois au club des médiateurs et à celui des institutions nationales. Plus complexe est la situation des Etats fédéraux, puisqu'une seule institution peut être accréditée dans le réseau des Institutions nationales : la présence d'une Commission canadienne des droits de la personne suffit ainsi à écarter du réseau la commission québécoise, alors que la Commission d'Irlande du Nord peut participer aux travaux du réseau, en l'absence de représentation de la Grande-Bretagne... S'agissant des institutions spécialisées, le même problème se pose, mais se trouve en général réglé sans problème : c'est l'ombudsman contre la discrimination raciale qui a reçu mandat de l'ensemble des ombudsmen suédois pour les représenter dans le réseau, quitte à inviter un de ses collègues pour aborder une question relevant de sa compétence, comme les droits des handicapés, etc. Et là encore un médiateur spécialisé comme le Défenseur des enfants siège au sein de la CNCDH.

Pour souple qu'il soit, le système d'accréditation trouve ses limites, lorsque les compétences d'une institution sont limitées. Les institutions doivent avoir des compétences internes et internationales, comme le montrent bien les principes de Paris, alors que certains comités consultatifs dépendant le plus souvent du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la coopération et du développement restent tournés vers l'extérieur. C'est par exemple le cas en France du Haut Conseil au développement international, qui ne fait pas partie du réseau, même s'il a pu organiser à Genève des séminaires internationaux sous les auspices du Haut-Commissariat. De même les commissions spécialisées, comme les commissions compétentes en matière de discrimination raciale, ne peuvent obtenir un plein statut, même si elles participent parfois en tant qu'observateurs à certains travaux des institutions.

Reste, au-delà de nombreuses situations limites, le cas d'institutions qui ne correspondent en rien aux principes directeurs faute d'indépendance et de pluralisme. C'est le cas des associations privées et des centres de recherches, sauf si ceux-ci sont créés par la loi, comme au Danemark et en Allemagne – mais ce statut hybride est un facteur de fragilité, comme l'expérience l'a montré dans les deux cas, avec des ingérences politiques contre leurs responsables – tout comme en sens inverse des services administratifs, même si la création d'un bureau des droits de l'homme au sein d'un ministère ou même d'un comité interministériel peuvent être une bonne chose, tout comme l'existence d'une commission parlementaire spécialisée. L'essentiel est de ne pas mélanger les genres.

La question est d'autant plus cruciale que les Institutions nationales sont désormais appelées à s'exprimer en tant que telles devant la Commission des droits de l'homme, comme devant certains organes conventionnels. Il ne s'agit donc pas d'empiéter sur un temps de parole déjà réduit, pour se borner à être une sorte d'écho du discours gouvernemental, les louanges des institutions nationales venant ainsi se substituer aux critiques des ONG. Dans son dernier discours devant les Institutions nationales en 2002, Mrs Mary Robinson a insisté sur cette exigence de crédibilité : « *Over the past five years, I have consistently reaffirmed my commitment to the establishment and strengthening of effective, independent, pluralist and accessible national institutions established in conformity with the internationally accepted standards – the Paris Principles. I have not*

wavered, nor have the Special Advisor and the National Institutions from re-enforcing the importance of full compliance with these Principles. I again urge your Committee and those institutions with which you are associated to remain vigilant in this regard. Your credibility and your participation in the United Nations for a depend on it »²⁵.

Le paradoxe est qu'alors même que le système d'accréditation fonctionne désormais bien, avec un « corps de doctrine » cohérent, la présidence de la Commission ne tient pas compte de ces accréditations pour inscrire comme « institutions nationales » n'importe quelle organisation qui souhaite s'exprimer à ce titre. C'est doublement imprudent, car loin de protéger la souveraineté des Etats, comme il est invoqué, le risque d'une ONG ou d'un groupe minoritaire se qualifiant de « commission nationale des droits de l'homme » est tout aussi grand que celui de voir apparaître une commission gouvernementale... La solution idéale serait de consacrer l'existence des Institutions nationales dans le règlement intérieur de l'ECOSOC, au lieu d'en faire une compétence discrétionnaire et par conséquent révocable, du président de la Commission des droits de l'homme. Ce serait conforme à la spécificité des Institutions nationales qui ne peuvent s'exprimer ni comme porte-parole des Etats ni comme représentant des ONG. Mais nul ne se cache la difficulté technique de réviser le règlement intérieur de l'ECOSOC et de tous ses organes subsidiaires...

Parallèlement certains auraient souhaiter profiter du dixième anniversaire des principes de Paris pour les réviser. Un premier malentendu venait de la réaction de commissions non accréditées qui auraient aimé changer les règles du jeu pour les adapter à leur situation... mais cette hypothèque a été écartée avec un vocabulaire plus précis visant le « renforcement » des principes de Paris. Les principes ne sont pas gravés dans le marbre, mais à ce stade la pratique de l'accréditation a permis de concilier exigence et souplesse, sans figer des évolutions. La volonté d'être « inclusif » et non exclusif, correspondant au désir de voir les institutions se renforcer de l'intérieur, sous le regard de leurs pairs. A cet égard les réunions régulières – réunions annuelles à Genève en marge de la Commission des droits de l'homme, rencontres internationales et rencontres régionales alternant tous les 2 ans - créent une émulation pour les institutions nationales soucieuses de faire état d'un bilan « crédible », tout en resserrant les liens de solidarité en cas de mise en cause de leur indépendance.

Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, Sergio Vieira de Mello, s'adressant en 2003 aux Institutions nationales avait lui aussi salué le dixième anniversaire des principes de Paris comme une « référence incontournable » : « Une décennie plus tard, il semble, plus que jamais, nécessaire de réaffirmer la validité de ces Principes, et de s'attacher à leur totale mise en application, tant pour les institutions existantes aux quatre coins du monde que pour celles qui sont en voie de création. C'est en effet leur indépendance – indépendance sur le plan du statut juridique, indépendance garantie par leur composition pluraliste tant au niveau sociologique que politique, indépendance dans leur fonctionnement – qui est le garant de leur efficacité et témoigne du respect dont elles jouissent. Cette même indépendance est un élément essentiel du dialogue et de la

²⁵ Discours du 17 avril 2002 (dact.).

coopération que les institutions nationales développent tant avec les instances étatiques qu'avec les organisations non gouvernementales »²⁶.

De manière encore plus concrète, le Haut-Commissaire précisait le rôle clef des Institutions nationales : « C'est en effet en grande partie sur vous que repose l'avenir des droits de l'homme, car il importe que les conventions et traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, si patiemment élaborés au fil des ans par la communauté internationale, se traduisent en réalité concrète pour chaque individu au plan national. C'est le pendant national du principe de l'état de droit dont j'ai fait la pierre angulaire de mon mandat. C'est votre rôle de veiller à ce que les Etats respectent leurs engagements et de traduire ce qui est prévu au plan international au niveau national. Vous participez ainsi à la mise en œuvre d'une culture des droits de l'homme, dans le respect de l'état de droit et de la démocratie ».

A la charnière du pouvoir politique et de la société civile, du droit international et de l'ordre interne, les Institutions nationales sont aussi un relais précieux pour la meilleure compréhension entre les peuples.

Que ces paroles du Haut-Commissaire soient citées après la mort tragique de Sergio Vieira de Mello et de son équipe, lors de l'attentat d'août 2003 contre le siège des Nations Unies à Bagdad, trouve aujourd'hui une résonance particulière, un écho intime en chacun de nous. Elles montrent, plus que jamais la voie à suivre, celle de la noblesse, du courage et de la générosité.

²⁶ Discours du 15 avril 2003 (dact.).