



N° 3647

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 janvier 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI
(N° 3407), *relatif à la* **Commission nationale consultative des droits
de l'homme,**

PAR MME LILIANE VAGINAY,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME : UNE DES PLUS ANCIENNES INSTITUTIONS NATIONALES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME	6
A. UNE COMMISSION NÉE AU SORTIR DE LA GUERRE.....	6
1. En 1947 naît la « Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'homme ».....	6
2. Le décret du 30 janvier 1984, plusieurs fois modifié, institue la « Commission consultative des droits de l'homme »	6
3. La Commission est une des plus anciennes institutions nationales de protection des droits de l'homme dans le monde	7
B. ... QUI JOUE UN RÔLE MAJEUR DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ACTION HUMANITAIRE	9
1. La Commission a une mission de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire.....	9
a) <i>Le domaine de l'intervention de la Commission : les droits de l'homme et l'action humanitaire</i>	9
b) <i>Les modalités de l'intervention de la Commission : conseil et proposition</i>	9
c) <i>Les autres activités de la Commission</i>	10
2. La composition de la Commission garantit l'information réciproque et le pluralisme des convictions de ses membres.....	10
a) <i>Assurer l'information réciproque de l'État et de la société civile dans le domaine des droits de l'homme</i>	11
b) <i>Assurer le pluralisme des convictions et opinions des membres de la Commission</i>	11
3. La Commission dispose d'une organisation structurée lui permettant d'accomplir sa mission	12
a) <i>Les organes directeurs de la Commission</i>	12
b) <i>Les six sous-commissions</i>	12

II. LE RESPECT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE REND NÉCESSAIRE UNE MODIFICATION DU TEXTE INSTITUANT LA COMMISSION	14
A. L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL DES NATIONS UNIES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME.....	14
1. La réorganisation du système institutionnel des Nations unies en matière de protection des droits de l'homme conduit à la mise en place d'un nouveau système d'accréditation des institutions nationales.....	14
<i>a) La transformation de la « Commission des droits de l'homme » des Nations unies en « Conseil des droits de l'homme »</i>	14
<i>b) La réforme du système d'accréditation des institutions nationales de protection des droits de l'homme</i>	15
2. L'accréditation repose sur le respect des principes dits « de Paris ».....	15
<i>a) L'élaboration des « principes de Paris »</i>	15
<i>b) Le contenu des « principes de Paris »</i>	16
B. LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE DE L'EXISTENCE DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME.....	17
1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme est aujourd'hui placée dans une situation paradoxale.....	17
2. ... qui rend nécessaire une intervention du législateur.....	17
<i>a) Le projet consacre dans la loi l'existence de la Commission</i>	17
<i>b) ... dans le respect du domaine de la loi défini par l'article 34 de la Constitution</i>	18
EXAMEN DES ARTICLES	21
Article premier : Consécration législative de l'existence de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.....	21
Article 2 : Renvoi à un décret en Conseil d'État.....	25
TABLEAU COMPARATIF	29
ANNEXES	33
PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE	47

*« 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 tout grande injustice commise dans un pays
offense en tout lieu le droit et l'Humanité »
René Cassin (1948)*

MESDAMES, MESSIEURS,

Notre commission des Lois est saisie d'un projet de loi relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, présenté le 2 novembre 2006 au Conseil des ministres par M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Ce projet, qui confère une valeur législative au texte fondateur de la Commission nationale consultative des droits de l'homme – il s'agit, en l'état actuel du droit, d'un décret de 1984⁽¹⁾ –, doit être adopté définitivement par le Parlement avant la fin de la session parlementaire pour permettre à la France de se conformer à un engagement international : à la suite de la récente réforme des institutions des Nations unies chargées de la protection des droits de l'homme, le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme de Genève a modifié les conditions d'accréditation des institutions nationales de protection des droits de l'homme, si bien qu'il n'accordera à la commission française son accréditation auprès des instances onusiennes dans les prochaines semaines que si un texte législatif est intervenu entre-temps pour consacrer les principes qui président à son indépendance.

Les principes dits « *de Paris* », adoptés en 1991 et repris dans une résolution des Nations unies de 1993, sur lesquels se fonde le Haut Commissariat, disposent en effet que les institutions nationales de protection des droits de l'homme doivent être dotées d'un mandat « *énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétence* ».

*

* *

(1) La Commission n'est que mentionnée dans la loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe qui lui confie la tâche de présenter un rapport annuel.

I. LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME : UNE DES PLUS ANCIENNES INSTITUTIONS NATIONALES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

A. UNE COMMISSION NÉE AU SORTIR DE LA GUERRE...

1. En 1947 naît la « Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'homme »

Il y a près de soixante ans, un arrêté du ministre des Affaires étrangères, publié au *Journal officiel* du 27 mars 1947, donnait naissance à la « *Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'homme* », placée **sous la présidence de René Cassin**. Très vite appelée « *Commission consultative de droit international* », puis « *Commission consultative des droits de l'homme* », elle était alors composée de dix membres : diplomates, magistrats, avocats et universitaires.

Dès son entrée en fonction, René Cassin mit à l'étude un projet en 45 articles d'une **Déclaration universelle des droits de l'homme**, dont la version finale fut adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies réunie au Palais de Chaillot, à Paris. Il participa également à la création de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, dont la Commission consultative française a été l'un des premiers relais nationaux.

La Commission s'est par la suite ouverte à d'autres experts ainsi qu'aux représentants de certains ministères ; elle prépara notamment les positions françaises concernant toutes les questions relevant des droits de l'homme dans les instances internationales, particulièrement lors de l'élaboration des Pactes et Conventions.

Elle élargit peu à peu son champ de compétence jusqu'à la disparition, le 20 février 1976, de son président, René Cassin, Prix Nobel de la Paix, enterré au Panthéon. Ce n'est qu'en 1984 que la Commission consultative des droits de l'homme fut réactivée sous la présidence de **Mme Nicole Questiaux**, ancien ministre, conseiller d'État.

2. Le décret du 30 janvier 1984, plusieurs fois modifié, institue la « Commission consultative des droits de l'homme »

Le décret n° 84-72 du 30 janvier 1984 crée la **Commission consultative des droits de l'homme**. Placée sous la tutelle du ministre des relations extérieures, cette Commission est alors chargée d'assister ce ministre de ses avis « *pour tout ce qui se rapporte à l'action de la France en faveur de la défense*

des droits de l'homme dans le monde, en particulier dans le cadre des institutions ayant à en connaître ou des négociations multilatérales portant sur ce sujet ».

Ce décret a par la suite été modifié à trois reprises :

— **le décret n° 93-182 du 9 février 1993** ⁽¹⁾ transforme la commission en « **Commission nationale consultative des droits de l'homme** », **commission indépendante** chargée « *d'assister de ses avis le Premier ministre pour toutes les questions nationales et internationales qui concernent les droits de l'homme* ». Elle peut être saisie de demandes d'avis ou d'études émanant du Premier ministre ou des membres du Gouvernement. Elle peut également, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme.

La composition de la commission est également modifiée : les représentants des ministres n'ont plus qu'une voix consultative et parmi les membres qui ont une voix délibérative siègent désormais le Médiateur de la République et des experts français siégeant dans les instances internationales de droits de l'homme.

— **le décret n° 96-791 du 11 septembre 1996** ⁽²⁾ **abroge le décret n°94-407 du 18 mai 1994 portant création de la commission consultative de l'action humanitaire, dont le rôle revient désormais à la Commission nationale consultative des droits de l'homme**, cette dernière étant désormais chargée d'assister de ses avis « *le Premier ministre et les ministres concernés sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'homme ou l'action humanitaire. (...) elle favorise la concertation entre les administrations concernées et les représentants des différentes organisations et institutions non gouvernementales agissant dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire* ». Dans ce cadre, la Commission peut désormais évoquer les problèmes liés aux situations humanitaires d'urgence, formuler des avis sur les différentes formes d'assistance humanitaire mises en œuvre dans les situations de crise et étudier les mesures de nature à assurer l'application du droit international humanitaire.

— **le décret n° 99-377 du 10 mai 1999** ⁽³⁾ procède à une modification plus marginale : il précise que le président de la Commission peut être assisté d'un chargé de mission, nommé par lui et qui lui est directement rattaché.

3. La Commission est une des plus anciennes institutions nationales de protection des droits de l'homme dans le monde

La création d'une commission nationale des droits de l'homme dans chaque pays a été, de longue date, l'une des préoccupations des Nations unies. De

(1) Cf. JORF du 10 février 1993.

(2) Cf. JORF du 13 septembre 1996.

(3) Cf. JORF du 19 mai 1999.

telles commissions ont été envisagées et proposées dès 1946, à peu près au moment où la Déclaration universelle des droits de l'homme était ébauchée et discutée. Depuis lors, les Nations unies ont débattu à plusieurs reprises de la question des standards à respecter pour la création des commissions nationales des droits de l'homme. En 1978, l'ONU a adopté un ensemble de normes qui ont débouché sur la création d'une première série de commissions nationales des droits de l'homme dans les années 1980.

En 1993, l'Assemblée Générale a adopté une nouvelle série de normes, les « *principes relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales pour la défense et la promotion des droits de l'homme* » (connus sous le nom de « *principes de Paris* »), qui ont déclenché une deuxième vague au cours de laquelle d'autres commissions nationales ont été créées, ainsi que des réseaux régionaux ou mondiaux de promotion analogues. Ainsi, l'« *Institut allemand pour les droits de l'homme* » a été créé par une loi de mars 2001, tandis que la création de la « *Commission des droits de l'Homme d'Irlande du Nord* » date de 1999.

Il existe désormais une centaine de ces institutions nationales, Commissions, Conseils, Comités, Instituts, *Defensor, Procuraduria...*, réparties dans toutes les régions du monde. Elles ont pour caractéristique principale d'être indépendantes des États qui les ont créées, tout en ne se confondant pas avec les organisations non gouvernementales (ONG). La majorité d'entre elles peuvent être regroupées en deux grandes catégories : « *les commissions des droits de l'homme* » et les « *médiateurs* ». Les institutions nationales « *spécialisées* », qui s'emploient à protéger les droits d'un groupe vulnérable particuliers, sont moins courantes mais tout aussi importantes : ainsi, la Commission nationale des droits de l'homme de Mongolie a beaucoup contribué à la défense des droits des *Tsaatans*, la plus petite minorité ethnique du pays, résidant dans une région montagneuse éloignée. En janvier 2005, la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan a publié un rapport intitulé « *Un appel à la justice* ». Grâce à cette initiative audacieuse, les Afghans ont été en mesure pour la première fois d'exprimer leurs opinions sur les questions fondamentales de paix, de sécurité et de justice.

Ces institutions nationales n'ont pas pour vocation de remplacer les organes de l'ONU de défense des droits de l'homme ou les ONG travaillant dans le même domaine. Leur rôle est complémentaire, et le renforcement de ces institutions ne peut qu'accroître l'efficacité des instruments tant nationaux qu'internationaux de défense des droits de l'homme.

B. ... QUI JOUE UN RÔLE MAJEUR DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ACTION HUMANITAIRE

1. La Commission a une mission de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire

a) Le domaine de l'intervention de la Commission : les droits de l'homme et l'action humanitaire

Conformément au décret constitutif du 30 janvier 1984 modifié⁽¹⁾, la compétence de la Commission s'étend à la totalité du champ des droits de l'homme – libertés individuelles, civiles et politiques ; droits économiques, sociaux et culturels ; domaines nouveaux ouverts par les progrès sociaux, scientifiques et techniques – ainsi qu'à l'action et au droit humanitaires.

Ses attributions initiales, qui privilégiaient l'action de la France en faveur de la défense des droits de l'homme dans le monde, ont été progressivement étendues à l'ensemble des questions nationales relevant des droits de l'homme.

La Commission conserve des attributions importantes dans le domaine international : elle contribue à la préparation des rapports que la France présente devant les organisations internationales, éclaire de ses avis les positions françaises dans les négociations multilatérales portant sur les droits de l'homme, attire l'attention de la diplomatie française sur les graves violations des droits de l'homme dans le monde, coopère avec les autres institutions nationales de protection des droits de l'homme et participe aux réunions internationales.

b) Les modalités de l'intervention de la Commission : conseil et proposition

La Commission a une **double fonction de vigilance et de proposition**. Cette double fonction s'exerce aussi bien en amont de l'action gouvernementale, lors de l'élaboration des projets de loi ou des règlements, qu'en aval pour vérifier l'effectivité du respect des droits de l'homme dans les pratiques administratives et dans les actions de prévention.

Commission indépendante, elle donne **des avis consultatifs au Gouvernement** et peut agir, **soit sur saisine du Premier Ministre ou des membres intéressés du Gouvernement, soit – et c'est le cas le plus fréquent – par auto-saisine**.

Parmi les derniers avis rendus par la Commission, on signalera : l'avis sur le projet de loi réformant la protection de l'enfance (juin 2006), l'avis sur le projet de loi adaptant la législation française au statut de la cour pénale internationale (juin 2006), l'avis relatif au projet de loi sur la prévention de la délinquance

(1) Dont le texte figure en Annexe 1.

(septembre 2006), ou une récente étude sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France (décembre 2006). La Commission a aussi récemment publié une étude sur les prisons et les conditions d'exercice des droits de l'homme en milieu carcéral et une étude sur les peines alternatives à la prison.

c) Les autres activités de la Commission

Outre cette fonction centrale de conseil en matière de protection des droits de l'homme, la Commission exerce également d'autres activités :

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

— En application de l'article 1^{er} du décret n° 93-182 du 9 février 1993, la Commission décerne chaque année le « **Prix des droits de l'homme de la République française – Liberté – Égalité – Fraternité** » qui distingue des actions de terrain, des études et des projets portant sur la protection et la promotion effectives des droits de l'homme dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Ce prix est attribué à cinq lauréats chaque année sous forme de bourses remises à titre individuel ou collectif et sans considération de leur nationalité⁽¹⁾. Il est remis par le Premier ministre chaque 10 décembre, à l'occasion de la journée des droits de l'homme proclamée par les Nations unies ;

— La Commission organise également des **réunions publiques**, séminaires ou colloques, nationaux et internationaux, sur des thèmes qu'elle fixe, parfois en coopération avec d'autres institutions nationales ou internationales ;

— Elle entretient enfin **des relations suivies avec les instances en charge des droits de l'homme et du droit international humanitaire** aux Nations unies, au Conseil de l'Europe et dans l'Union européenne, ainsi qu'avec les autres institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme et du droit international humanitaire et leurs différents réseaux internationaux et régionaux.

2. La composition de la Commission garantit l'information réciproque et le pluralisme des convictions de ses membres

La composition de la Commission vise à la fois à assurer l'information réciproque de l'État et de la société civile dans le domaine des droits de l'homme et à garantir « *le pluralisme des convictions et opinions* »⁽²⁾ de ses membres.

(1) Les lauréats 2005 étaient cinq associations originaires du Niger, d'Iran, du Vietnam, du Honduras et de France, récompensées pour les projets qu'elles mènent dans la lutte contre la traite des enfants ou pour l'abolition de la peine de mort.

(2) Cf. article 2 du décret n°84-72 du 30 janvier 1984.

a) Assurer l'information réciproque de l'État et de la société civile dans le domaine des droits de l'homme

La Commission bénéficie d'une composition très large, comportant plus d'une centaine de membres qui proviennent tant des institutions publiques que de la société civile, afin d'assurer leur information réciproque.

La participation de l'État est assurée par les représentants du Premier ministre et de dix-sept ministres dits « *principalement concernés* ». Ils ne disposent que d'une voix consultative.

La présence d'un député et d'un sénateur permet la liaison avec le pouvoir législatif, celle de membres du Conseil d'État et de magistrats de l'ordre judiciaire facilite le contact avec les juridictions.

Enfin, le Médiateur de la République apporte l'expérience de cette institution dans les rapports des particuliers avec les diverses administrations nationales et locales.

b) Assurer le pluralisme des convictions et opinions des membres de la Commission

Siègent également au sein de la Commission ⁽¹⁾ :

— les représentants d'une trentaine d'associations nationales ayant pour objet la promotion et la protection des droits de l'homme dans leurs différents aspects ;

— les représentants de sept confédérations syndicales ;

— une cinquantaine de personnalités, représentant notamment les religions catholique, musulmane, protestante et juive, les universités, le corps diplomatique ou le Barreau ;

— une dizaine d'experts français siégeant dans leur capacité personnelle dans les instances internationales de droits de l'homme (Comité des Nations unies contre la torture ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ; sous-commission de lutte contre les mesures discriminatoires ; groupe d'experts chargé d'étudier l'application du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Comité européen pour la prévention de la torture ; Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes).

(1) Le nombre de membres relevant de chaque catégorie n'est pas limité par le décret de 1984. Les chiffres donnés correspondent à la composition actuelle de la Commission.

3. La Commission dispose d'une organisation structurée lui permettant d'accomplir sa mission

a) Les organes directeurs de la Commission

— Le Président

Le Président assure la représentation de la Commission, tant sur le plan national que sur le plan international. Il assure aussi la communication avec les médias.

En cas d'urgence, liée à des situations d'actualité pressantes ou à des délais trop courts pour un examen à la prochaine Assemblée plénière, le Président, agissant de sa propre initiative ou sur proposition d'un ou des présidents des sous-commissions, est habilité à adresser à l'autorité concernée une lettre formulant des recommandations ou observations sur le sujet concerné, qu'il s'agisse d'un texte dont la Commission a été saisie, ou d'un thème sur lequel la Commission s'est saisie d'elle-même. Il rend compte ensuite à l'Assemblée plénière des termes de la lettre émise et de la procédure suivie.

Il peut aussi demander au Comité chargé de l'animation, de la programmation et de la coordination des travaux de la Commission de faire des propositions d'études sur l'orientation et la stratégie de la Commission.

— Le Secrétaire général

Le Secrétaire général est chargé de la gestion du secrétariat, du budget et de la logistique, des relations avec la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) mais aussi des publications de la Commission et de l'organisation des manifestations de la Commission.

b) Les six sous-commissions

Outre l'Assemblée plénière, organe principal de la Commission, qui réunit l'ensemble des membres de la Commission sur un ordre du jour fixé par le Bureau, la Commission comprend également des sous-commissions.

Les sous-commissions, qui se réunissent au moins une fois par mois, au cours de séances qui ne sont pas publiques, **sont en charge de la préparation des projets d'avis, d'étude et de texte sur les sujets qui leur sont soumis**, ainsi que de la conduite des études relevant des orientations proposées par le Comité de coordination et de réflexion. Elles exercent **un rôle de veille dans leur domaine de compétence**.

Le Président de la Commission désigne un rapporteur ou un groupe de rédaction pour chaque sujet mis à l'étude, après consultation avec le ou les présidents des sous-commissions concernées. Chaque sous-commission peut

également proposer au Président une auto-saisine à la demande d'un ou de plusieurs de ses membres, auditionner des personnalités extérieures à la Commission, et demander des documents et études à l'Administration.

Un avis ou une recommandation adopté fait l'objet d'un bilan de suivi par la sous-commission concernée, après réponse ou non du Secrétariat général du Gouvernement.

Les sous-commissions sont actuellement au nombre de six :

— **La sous-commission des droits de l'homme et de l'évolution de la société**, qui porte une réflexion approfondie et à moyen terme sur les questions de société du point de vue des droits de l'homme, sur les grands débats, nés en particulier de l'émergence de nouvelles exigences éthiques ou d'évolutions scientifiques, techniques, économiques et sociales ;

— **La sous-commission chargée des questions internationales**, qui examine les positions françaises dans les instances internationales et régionales relevant des droits de l'homme, contribue à la préparation et au suivi des rapports que la France présente devant les organisations internationales et régionales et pilote les participations de la Commission aux différents réseaux des institutions nationales des droits de l'homme ;

— **La sous-commission chargée des questions nationales**, qui examine notamment les projets de loi et les textes réglementaires pour en vérifier la conformité avec les exigences en matière de droits de l'homme et veille à la transposition en droit interne des engagements internationaux et régionaux pris par la France ;

— **La sous-commission chargée de l'éducation et de la formation aux droits de l'homme, ainsi que des droits de la femme, de l'enfant et de la famille**, qui se prononce sur les programmes et activités scolaires et périscolaires en matière de droits de l'homme, ainsi que sur la formation des praticiens et veille à la présentation et à l'exécution par la France du « *Plan d'action pour la décennie des Nations unies pour l'enseignement des droits de l'homme* » et de tout autre programme d'action concernant l'éducation, l'enseignement et la recherche ;

— **La sous-commission du droit international et des actions humanitaires**, qui étudie les mesures propres à assurer l'application du droit international humanitaire et peut se saisir de toute situation d'urgence, ainsi que des différentes formes d'assistance dans des situations de crise et se prononcer sur les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire dans certains pays ;

— **La sous-commission de lutte contre le racisme et la xénophobie**, qui examine toutes les questions relatives au racisme, à la xénophobie et aux discriminations en France, en Europe et dans le monde et qui est ainsi notamment en charge du projet de Rapport annuel sur la lutte contre le racisme et la xénophobie.

II. LE RESPECT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE REND NÉCESSAIRE UNE MODIFICATION DU TEXTE INSTITUANT LA COMMISSION

A. L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL DES NATIONS UNIES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

1. La réorganisation du système institutionnel des Nations unies en matière de protection des droits de l'homme conduit à la mise en place d'un nouveau système d'accréditation des institutions nationales

a) La transformation de la « Commission des droits de l'homme » des Nations unies en « Conseil des droits de l'homme »

La « Commission des droits de l'homme » des Nations unies, créée en 1946 et qui a notamment élaboré la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, a été transformée en « Conseil des droits de l'homme » par une résolution adoptée le 15 mars 2006 ⁽¹⁾ à la quasi-unanimité des pays membres de l'ONU : seuls ont voté contre les États-Unis, Israël, les îles Marshall et Palau ; trois pays se sont abstenus : la Biélorussie, l'Iran et le Venezuela.

Cette évolution fait suite aux nombreuses critiques qui ont été adressées à la Commission ces dernières années. Dans un rapport de mars 2005 sur la réforme des Nations unies, le Secrétaire général M. Kofi Annan convenait ainsi que « *le système de promotion des droits de l'homme est aujourd'hui soumis à une tension considérable* », estimant que « *la politisation de ses sessions et la sélectivité de ses travaux* » exigeait la « *refonte totale* » de la Commission des droits de l'homme.

Au fil des années, certains États s'étaient en effet mis à nouer des alliances, souvent contre nature, dans le seul but d'éviter une résolution négative. Les résolutions par pays ont finalement été supprimées, et certains mandats de rapporteurs spéciaux trop diligents n'ont pas été renouvelés. Le poids économique ou politique d'un État a eu le plus souvent une forte incidence sur les décisions de la Commission, qui n'a par exemple jamais condamné un membre permanent du Conseil de sécurité ⁽²⁾.

Le mode de désignation du Conseil des droits de l'homme nouvellement mis en place tente de remédier à ces critiques : ce conseil est composé de

(1) Résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies établissant le Conseil des droits de l'homme.

(2) Ces critiques ne doivent pour autant pas faire oublier le rôle majeur qu'a joué la Commission dans l'élaboration de normes dans des domaines très divers, tels l'indépendance des juges et avocats, la liberté de la presse ou la prohibition de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants ou la résolution de problèmes particuliers, notamment par exemple dans la lutte contre l'apartheid en Afrique du sud.

représentants de quarante-sept États élus pour trois ans, directement et individuellement au scrutin secret, à la majorité simple des membres de l'Assemblée générale ; sa composition respecte par ailleurs une répartition géographique équitable. Les premières élections ont eu lieu le 9 mai 2006 : tous les membres permanents du Conseil de sécurité ont été élus, à l'exception des États-Unis, qui n'étaient pas candidats.

Un mécanisme de révision périodique est pas ailleurs mis en place pour évaluer le respect des droits de l'homme, la situation de tous les États membres des Nations unies devant être régulièrement passée au crible, selon un traitement identique.

b) La réforme du système d'accréditation des institutions nationales de protection des droits de l'homme

Les Nations unies réservent aux institutions nationales de protection des droits de l'homme une place et un rôle éminent dans leurs travaux, particulièrement lors de certaines grandes conférences, telles la Conférence mondiale des droits de l'homme réunie à Vienne en 1993 ou la Conférence mondiale contre le racisme de Durban en septembre 2001, et chaque année lors de la session, à Genève, de la Commission – devenue Conseil – des droits de l'homme, qui leur accorde des interventions et adopte une résolution des États.

Le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme de Genève, qui apporte son expertise lors de la création de nouvelles institutions nationales de protection des droits de l'homme, a décidé, à l'occasion de la création du Conseil des droits de l'homme, de revoir le système d'accréditation de ces institutions auprès de lui, dans le but de veiller à ce que le statut de ces institutions respectent effectivement les principes internationaux. L'accréditation, qui sera nécessaire pour que ces institutions nationales soient autorisées à participer aux travaux du Conseil des droits de l'homme, ne sera plus délivrée qu'après évaluation des institutions nationales attestant de leur qualité et du respect des principes dits « de Paris ». Le Haut Commissariat a annoncé qui réexaminerait le cas de la CNCDH au printemps 2007.

2. L'accréditation repose sur le respect des principes dits « de Paris »⁽¹⁾

a) L'élaboration des « principes de Paris »

Au fil des années, les institutions nationales des droits de l'homme 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 par les « **Principes de Paris** » qui ont été rédigés lors des premières rencontres internationales⁽²⁾ des

(1) Ces principes figurent en Annexe 2.

(2) Ces rencontres se tiennent depuis lors tous les deux ans.

institutions nationales des droits de l'homme, réunies à Paris en 1991, à l'initiative de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 20 décembre 1993 la résolution 48/134, dont le texte figure en **Annexe 2**, qui appelle tous les États parties à créer de telles institutions nationales et fixe la définition et le cadre-type de ces institutions en reproduisant en annexe les « Principes de Paris ».

« 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. »

Extrait de la Préface de Madame Louise Arbour, Haut Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, à l'ouvrage édité par la Commission nationale consultative des droits de l'homme, Les Institutions nationales des droits de l'homme : Acteurs de troisième type, mars 2006.

b) Le contenu des « principes de Paris »

— L'indépendance de l'institution établie sur une base législative

En vertu des principes de Paris, *« les institutions nationales sont dotées d'un mandat (...) clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétence. »*

— Un mandat aussi étendu que possible

Les *« institutions nationales sont dotées d'un mandat aussi étendu que possible »*, qui s'entend comme comprenant la promotion et la protection de tous les droits, qu'ils soient économiques, sociaux, culturels, civils ou politiques.

— Une composition assurant le pluralisme et une coopération étendue à la société civile

« 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 ».

— Des ressources adéquates pour mener à bien ses missions

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

Si la Commission nationale consultative des droits de l'homme respecte l'exigence d'un mandat étendu et d'une composition pluraliste, il apparaît qu'elle ne respecte pas le critère formel d'un texte constitutif de nature législative, ce qui rend nécessaire une réforme.

B. LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE DE L'EXISTENCE DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme est aujourd'hui placée dans une situation paradoxale...

La situation actuelle de la Commission nationale consultative des droits de l'homme relève du paradoxe : **c'est pour se conformer à des critères élaborés à Paris, en partie à son initiative, que la Commission nationale consultative des droits de l'homme doit aujourd'hui faire évoluer son statut.** Il ne serait en effet guère pensable que la première institution nationale de protection des droits de l'homme créée dans le monde se voie cette année refuser son accréditation par le Haut Commissariat des Nations unies !

2. ... qui rend nécessaire une intervention du législateur

a) Le projet consacre dans la loi l'existence de la Commission...

Le projet consacre l'existence législative de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et les garanties essentielles dont bénéficient ses membres dans l'accomplissement de leur mission. Il s'agit de se conformer à deux des principes de Paris :

— le niveau, au sein de la hiérarchie des normes, du texte constitutif de la Commission qui doit être constitutionnel ou, à défaut, législatif ;

— la garantie de l'indépendance des membres de la Commission et du pluralisme de sa composition.

b) ... dans le respect du domaine de la loi défini par l'article 34 de la Constitution

En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi «*fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques*». On peut considérer que la consécration législative de l'existence en France d'une institution chargée de veiller au respect des droits de l'homme relève de ce champ.

Le projet de loi ne comporte par ailleurs que deux articles, relativement brefs, dont l'objet est de fixer certains principes relatifs au champ de compétence de la Commission, à sa composition et aux garanties accordées à ses membres et de renvoyer à un décret en Conseil d'État pour la fixation des modalités précises de son fonctionnement. Il prévoit également un régime transitoire pour les membres actuels qui continueront de siéger à la Commission jusqu'à l'expiration de leur mandat.

*

* *

Le projet de loi vise à répondre aux engagements pris par la France auprès des Nations unies et à lui permettre ainsi de conserver le rôle moteur qui lui est reconnu en matière de défense et de protection des droits de l'homme.

Au regard des principes de Paris, il apparaît que le statut de la Commission nationale consultative des droits de l'homme doit être modifié pour assurer une base législative à l'existence de la Commission, cette réforme pouvant être aussi l'occasion de réaffirmer avec vigueur l'indépendance, tant statutaire que financière, de la Commission.

La Commission a examiné le projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 31 janvier 2007.

Après l'exposé de la rapporteure, **M. Jérôme Lambert** a demandé pourquoi le nombre de membres de la Commission n'était pas précisé dans le projet de loi. **La rapporteure** a répondu que ce nombre serait fixé par décret en Conseil d'État. Elle a indiqué que la Commission compte aujourd'hui 109 membres, nombre que son président juge excessif et souhaite réduire à environ 70.

Puis, la Commission est passée à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Consécration législative de l'existence de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

L'article 1^{er} du projet consacre dans la loi l'existence de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, définit ses missions, les principes qui régissent sa composition ainsi que les garanties essentielles dont bénéficient ses membres dans l'accomplissement de leur mission.

Il s'inspire très largement des dispositions contenues dans le décret n° 84-72 du 30 janvier 1984, tout en apportant certaines précisions plus conformes aux « *principes de Paris* ».

1. Le rôle assigné à la Commission nationale consultative des droits de l'homme est inchangé

a) Un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme et du droit humanitaire

Le présent article assigne à la Commission un « *rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire* ». Il s'agit du rôle reconnu aujourd'hui à la Commission par le décret de 1984, dont l'article premier prévoit que « *la commission assiste de ses avis le Premier ministre et les ministres concernés sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'homme ou l'action humanitaire* ».

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure (**amendement n° 1**) précisant que la Commission nationale consultative des droits de l'homme est compétente en matière de « *droit humanitaire* » et non seulement d'« *action humanitaire* ». Cette formulation plus large – l'action humanitaire étant incluse dans le droit humanitaire – est aussi plus conforme à la réalité de la compétence de la CNCDH qui est la commission française compétente en matière de droit international humanitaire, en lien avec le Comité international de la Croix Rouge.

Fondé par les Conventions de Genève de 1949, le droit humanitaire est le droit des conflits armés et ne se confond pas avec le droit des droits de l'homme. Si certaines de leurs règles sont similaires, ces deux branches du droit international se sont développées séparément et sont contenues dans des traités différents. Contrairement au droit humanitaire, le droit des droits de l'homme s'applique en temps de paix et nombre de ses dispositions peuvent être suspendues lors d'un conflit armé. Le droit humanitaire couvre deux domaines : la protection des personnes qui ne participent pas – civils – ou plus – combattants blessés, prisonniers de guerre – aux combats et les restrictions aux moyens de guerre –

principalement les armes – et aux méthodes de guerre, comme certaines tactiques militaires.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de la rapporteure (**amendement n° 2**) qui précise que le champ de compétence de la Commission s'étend aux plans national et international, compétences traditionnelles de la Commission que la loi doit établir de la manière la plus précise possible, car il ne saurait revenir au décret en Conseil d'État de les définir.

La Commission a également *adopté* un amendement rédactionnel de la rapporteure (**amendement n° 3**).

b) Des avis rendus à la demande du Gouvernement ou de sa propre initiative

— La Commission « *assiste le Premier ministre et les ministres intéressés de ses avis sur toutes les questions de portée générale* » relevant de son champ de compétence. Cette formulation est analogue à celle qui figure dans le décret de 1984.

— Elle peut aussi se saisir d'une question, de sa propre initiative, et « *appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement* » sur des mesures qui lui paraissent utiles pour renforcer la protection et la promotion des droits de l'homme. La rédaction du décret de 1984 était moins précise, prévoyant que la Commission pouvait « *de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics* » sur de telles mesures. Lors de son audition par votre rapporteure, M. Joël Thoraval, président de la Commission, a souligné l'importance de cette disposition, la Commission utilisant très souvent cette possibilité d'auto-saisine pour appeler l'attention des pouvoirs publics.

2. La composition de la Commission nationale consultative des droits de l'homme est élargie

a) Une composition très large, qui assure une représentation pluraliste

■ Le troisième alinéa du présent article précise que la Commission est composée :

— de représentants des ONG spécialisées dans le domaine des droits de l'homme ;

— de personnalités qualifiées ;

— d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans le domaine des droits de l'homme ;

— de représentants des principales confédérations syndicales ;

- du Médiateur de la République ;
 - d'un député, désigné par l'Assemblée nationale ;
 - d'un sénateur, désigné par le Sénat ;
 - d'un membre du Conseil économique et social, désigné par le Conseil.
- Cette composition appelle plusieurs remarques :

— En premier lieu, **la rédaction du projet de loi comporte quelques ambiguïtés** : contrairement à ce qui est prévu dans le décret de 1984, il n'est pas fait mention des ONG œuvrant dans le domaine de l'action humanitaire. S'il est vrai que les ONG spécialisées dans les droits de l'homme s'occupent aussi très souvent d'action humanitaire, tel n'est pas toujours le cas.

La Commission a *adopté* un amendement de la rapporteure (**amendement n° 4**) visant à préciser que les ONG qui siègent à la Commission sont celles qui œuvrent aussi bien dans le domaine des droits de l'homme – disposition prévue par le projet de loi – que dans le domaine de l'action humanitaire, cette omission par le projet initial pouvant laisser penser, à tort, que l'intention du législateur est de ne plus permettre à de telles ONG de siéger à la CNCDH.

De même, la rédaction du projet de loi semble impliquer que les personnalités qualifiées siègent dans les « *organisations internationales compétentes dans le domaine des droits de l'homme* », ce qui n'est pas le cas, les « *personnalités qualifiées* » étant choisies pour leurs compétences dans les droits de l'homme, tandis que les « *experts* » siègent dans ces organisations.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de la rapporteure (**amendement n° 5**) visant à lever cette ambiguïté.

— La principale innovation introduite par rapport à la rédaction de l'article 2 du décret de 1984, qui fixe la composition actuelle de la Commission, est à trouver dans **la création d'un siège pour un membre du Conseil économique et social**.

Cette innovation peut s'analyser comme illustrant la volonté de diversifier la composition de la Commission, d'accroître le pluralisme des opinions qui peuvent s'y exprimer, mais aussi de renforcer les liens avec le Conseil économique et social, à l'image de ce qui est pratiqué dans d'autres organismes ⁽¹⁾. Le CES et la Commission procèdent à des études dans des domaines connexes et il paraît tout à fait justifié de renforcer leur dialogue – les deux institutions prévoient

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

d'ores et déjà d'organiser prochainement un colloque commun sur les droits économiques et sociaux.

Il s'agit aussi de se conformer aux « *principes de Paris* » qui préconisent la représentation pluraliste des forces de la société civile.

b) Des participants sans voix délibérative

Le dernier alinéa du présent article précise par ailleurs que des représentants du Premier ministre et des ministres intéressés peuvent participer sans voix délibérative aux travaux de la Commission. Le décret de 1984 leur reconnaissait déjà cette qualité de « *membres avec voix consultative* »⁽¹⁾. Cette disposition est en totale conformité avec les principes de Paris qui prévoient la présence de représentants des administrations qui « *ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif* ».

3. Les garanties dont bénéficient les membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme sont réaffirmées

a) Une indépendance réaffirmée

Le principe selon lequel « *la commission exerce sa mission en toute indépendance* » est réaffirmé par le deuxième alinéa de cet article.

Dans le décret de 1984 modifié, l'indépendance de la Commission était déjà garantie, le premier alinéa de l'article 1^{er} disposant : « *il est institué une commission indépendante dénommée Commission nationale consultative des droits de l'homme* ».

b) Un mandat irrévocable

En vertu du quatrième alinéa du présent article, les membres de la Commission bénéficient d'**un mandat irrévocable** à la double condition :

— de **conserver la qualité en vertu de laquelle ils ont été désignés** : ainsi, un député ou un sénateur qui perdrait son siège de parlementaire perdrait de ce fait automatiquement sa qualité de membre de la Commission, l'assemblée concernée devant procéder à nouveau à la désignation d'un de ses membres pour siéger à la Commission.

— de se conformer à « **l'obligation d'assiduité** » qui lui incombe (notion qui devra être précisée dans le décret d'application, *cf. article 2*).

Le décret de 1984 prévoit d'ores et déjà que « *sauf démission, il ne peut être mis fin aux mandats des membres de la commission qu'en cas d'empêchement*

(1) Les représentants du Gouvernement ont perdu leur qualité de membres à part entière de la Commission en 1993.

ou de défaillance constatés par le bureau de la commission», ce qui a été interprété comme une irrévocabilité de fait.

La loi précise explicitement que le mandat des membres de la Commission est irrévocable, ce qui est conforme aux exigences des principes de Paris.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel de la rapporteure (**amendement n° 6**), la Commission a *adopté* l'article 1er *ainsi modifié*.

Article 2

Renvoi à un décret en Conseil d'État

L'article 2 prévoit que la loi sera mise en œuvre par un décret en Conseil d'État, alors que le décret de 1984, qui fonde l'existence même de la Commission, est un décret simple. Il s'agit donc **d'une garantie supplémentaire** conférée par le présent projet de loi.

1. Le contenu du futur décret en Conseil d'État

Ce décret devra préciser la nature des missions, ainsi que la composition de la Commission et fixer les modalités de son organisation et de son fonctionnement.

a) Le décret devra préciser la nature des missions de la Commission

Sans doute s'inspirera-t-il pour ce faire de la rédaction de l'article 1^{er} du décret de 1984 qui apporte des précisions en la matière :

— Il rappelle que la Commission, en application de l'article 2 de la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, remet chaque année un rapport au Gouvernement sur la lutte contre le racisme et la xénophobie ;

— Il précise par ailleurs que la Commission décerne chaque année le « *Prix des droits de l'homme de la République française – Liberté – Égalité – Fraternité* », qui distingue des actions de terrain, des études ou des projets portant sur la protection et la promotion effectives des droits de l'homme dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce prix est attribué, sous forme de bourses, à titre individuel ou collectif, sans considération de nationalité.

b) Le décret devra préciser la composition de la Commission, la durée du mandat de ses membres ainsi que la nature de leur « obligation d'assiduité »

— Le décret devra préciser la composition de la Commission.

Le décret actuel ne prévoit aucun nombre limite pour chaque catégorie de membres. On pourrait imaginer que le futur décret présente plus de garanties en la matière pour préserver un meilleur équilibre entre ses différentes composantes. Lors de son audition par votre rapporteure, M. Joël Thoraval, président de la Commission, a souligné les difficultés liées à l'absence de limitation du nombre des membres de la Commission, notamment pour réunir le quorum.

— Le décret devra préciser la durée du mandat des membres de la Commission.

En l'état actuel du droit, la durée du mandat des membres de la Commission est fixée à trois ans pour les membres des ONG, les représentants des organisations syndicales et les personnalités choisies en raison de leur compétence dans le domaine des droits de l'homme, la durée de celui des parlementaires, du Médiateur et des experts correspondant à la durée de leur mandat.

La question de la durée du mandat des membres de la Commission est une question importante : elle doit être assez longue pour que l'indépendance de la Commission soit assurée. Le décret en Conseil d'État pourrait prévoir une durée de trois ans, renouvelable indéfiniment pour les ONG et les organisations syndicales, qui demeureront toujours représentées à la Commission (quoique par des personnes différentes) et renouvelable une seule fois pour les personnalités qualifiées, parmi lesquelles sont désignés les membres du Bureau.

Le mode de nomination devra aussi être précisé : à l'heure actuelle, les membres de la Commission sont nommés par arrêté du Premier ministre.

— Le décret devra également préciser la nature de « l'obligation d'assiduité » qui incombe aux membres de la Commission.

Le décret en Conseil d'État pourra s'inspirer des dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 3 du décret de 1984 modifié : *« Sauf démission, il ne peut être mis fin aux mandats des membres de la commission qu'en cas d'empêchement ou de défaillance constatés par le bureau de la commission ; peut être considéré comme défaillant tout membre qui n'a pas participé, sans motif valable, à trois séances consécutives de l'assemblée plénière ».*

c) Le décret devra apporter des précisions sur l'organisation et le fonctionnement de la Commission

— Organisation de la Commission

Les fonctions des différents organes de la Commission devront être précisées, notamment quant au nombre et aux compétences des sous-commissions (dont le périmètre, selon les informations transmises à votre rapporteure, ne devrait pas être modifié).

— Aspects financiers

L'article 7 du décret de 1984 dispose que « *les crédits nécessaires à la commission pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre* ». C'est la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) qui, en liaison avec le Secrétaire général de la Commission, gère les crédits de cette dernière.

Une telle situation pose deux séries de difficultés : sur un plan interne, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾ oblige à rattacher les crédits de la Commission à une mission ; sur un plan international, les principes de Paris prévoient que « *les institutions nationales doivent disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de leurs activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits doivent leur permettre de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance* ».

La rédaction du décret en Conseil d'État pourrait être l'occasion d'un aménagement du régime financier de la Commission, qui pourrait être rendu plus conforme tant aux exigences de la LOLF qu'aux principes d'indépendance financière posés par la résolution de l'ONU.

Lors de son audition par votre rapporteure, M. Joël Thoraval, président de la Commission, a cependant souligné que la situation actuelle ne porte pas préjudice au fonctionnement de la Commission qui n'a jamais eu à souffrir d'un manque de crédits qui aurait pu l'empêcher de mener à bien ses travaux. Sans doute faudrait-il cependant lui permettre de jouer un rôle plus actif dans le recrutement de ses collaborateurs.

d) Le décret devra procéder à l'abrogation du décret de 1984

En attendant la publication du décret en Conseil d'État, le décret de 1984 demeurera le fondement de l'existence de la Commission et continuera de produire ses effets.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

La France devrait pouvoir se prévaloir de l'existence de la loi pour obtenir l'accréditation de la Commission nationale consultative des droits de l'homme auprès du Haut Commissariat des Nations unies au printemps prochain, même si le décret en Conseil d'État n'était pas alors publié. Il ne fait pour autant pas de doute que le Haut Commissariat sera vigilant sur le calendrier prévisionnel de publication de ce décret.

2. Effets de l'entrée en vigueur de la loi sur les mandats en cours

Le deuxième alinéa du présent article prévoit les effets de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives sur les mandats des membres en cours : **les membres de la Commission en exercice au moment de la publication de la loi restent en fonction jusqu'au terme de leur mandat.**

Les membres actuels ont été nommés par arrêté du Premier ministre du 10 novembre 2005. Ils demeurent donc membres de la Commission jusqu'en novembre 2008, sauf décès ou démission. Seul le siège de député sera à pourvoir en juin 2007, à l'occasion du changement de législature.

Après avoir adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure (**amendement n° 7**), la Commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Elle a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*
* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (n° 3407) modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Décret n° 84-72 du 30 janvier 1984 relatif à la commission consultative des droits de l'homme</p> <p><i>Art. 1^{er}.</i> — Il est institué une commission indépendante dénommée Commission nationale consultative des droits de l'homme.</p> <p>La commission assiste de ses avis le Premier ministre et les ministres concernés sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'homme ou l'action humanitaire.</p> <p>.....</p> <p>La commission peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne :</p> <p>— la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ;</p> <p>— le cas échéant, la mise en conformité de la loi nationale avec lesdits instruments ;</p> <p>— l'exécution de programmes d'action, notamment en ce qui concerne l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme, la participation à leur mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels et, plus généralement, la lutte contre le racisme et la xénophobie.</p> <p>.....</p> <p>La commission exerce sa mission en toute indépendance.</p> <p><i>Art. 2.</i> — Dans le souci d'assurer le pluralisme des convictions et opinions, la commission est composée :</p>	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire. Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés de ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence. Elle peut, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme.</p> <p>.....</p> <p>La commission exerce sa mission en toute indépendance.</p> <p>Elle est composée de représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, de</p>	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p style="text-align: right;">... l'homme et du droit humanitaire sur le plan national et international. Elle intéressés par ses avis ...</p> <p style="text-align: center;">(amendements n^{os} 1, 2 et 3)</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p style="text-align: right;">... l'homme ou de l'action</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Avec voix délibérative :	personnalités qualifiées et d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce même domaine, de représentants des principales confédérations syndicales, du médiateur de la République, ainsi que d'un député, d'un sénateur et d'un membre du Conseil économique et social désignés par leurs assemblées respectives.	<i>humanitaire</i> , d'experts siégeant ...
a) De personnes nommément désignées appartenant :		... domaine, de personnes qualifiées, de représentants ...
— aux organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme ou de l'action humanitaire ;		... désignés par <i>leur assemblée respective</i> .
— aux principales confédérations syndicales ;		(amendements n^{os} 4, 5 et 6)
b) De personnes choisies en raison de leur compétence dans le domaine des droits de l'homme ;		
c) Des experts français siégeant dans les instances internationales de droits de l'homme en leur capacité personnelle ;		
d) D'un député et d'un sénateur ;		
e) Du Médiateur de la République.		
Avec voix consultative :		
f) Des représentants du Premier ministre et des ministres intéressés.		
<i>Art. 3.</i> —	Le mandat de membre de la commission n'est pas révocable pour autant que son titulaire conserve la qualité en vertu de laquelle il a été désigné et qu'il se conforme à l'obligation d'assiduité qui lui incombe.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Sauf démission, il ne peut être mis fin aux mandats des membres de la commission qu'en cas d'empêchement ou de défaillance constatés par le bureau de la commission ; peut être considéré comme défaillant tout membre qui n'a pas participé, sans motif valable, à trois séances consécutives de l'assemblée plénière.	Des représentants du Premier ministre et des ministres intéressés peuvent participer sans voix délibérative aux travaux de la commission.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
.	Article 2	Article 2
.	Un décret en Conseil d'État précise la composition et fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission.	... commission <i>instituée à l'article 1^{er}</i> .
		(amendement n^o 7)

Texte de référence

—

Texte du projet de loi

—

Les membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme en exercice au moment de la publication de la présente loi demeurent en fonction jusqu'au terme de leur mandat.

Propositions de la Commission

—

(Alinéa sans modification)

ANNEXES

Annexe 1 : Décret n°84-72 du 30 janvier 1984 relatif à la commission nationale consultative des droits de l'homme..... 35

Annexe 2 : Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993 et « principes de Paris »..... 39

ANNEXE 1

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

(Version en vigueur)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– l'exécution de programmes d'action, notamment en ce qui concerne l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme, la participation à leur

mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels et, plus généralement, la lutte contre le racisme et la xénophobie.

La commission peut également :

- évoquer tout problème ayant trait à une situation humanitaire d’urgence ;
- susciter des échanges d’informations sur les dispositifs permettant de faire face à ces situations ;
- formuler des avis sur les différentes formes d’assistance humanitaire mises en œuvre dans les situations de crise ;
- étudier les mesures propres à assurer l’application du droit international humanitaire.

La commission peut rendre publics ses avis.

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

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

Avec voix délibérative :

- a) De personnes nommément désignées appartenant :
 - aux organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine des droits de l’homme ou de l’action humanitaire.
 - aux principales confédérations syndicales.
- b) De personnalités choisies en raison de leur compétence dans le domaine des droits de l’homme.
- c) Des experts français siégeant dans les instances internationales de droits de l’homme en leur capacité personnelle ;
- d) D’un député et d’un sénateur ;
- e) Du Médiateur de la République.

Avec voix consultative :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANNEXE 2

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

NATIONS
UNIES

A



Assemblée
générale

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

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

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

L'Assemblée générale,

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

Soulignant l'importance que la Déclaration universelle des droits de l'homme⁽⁸⁾, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme⁽⁹⁾ et d'autres instruments internationaux revêtent pour ce qui est de promouvoir le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

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

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

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

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

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

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

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

(8) Résolution 217 A (III).

(9) Résolution 2200 A (XXI), annexe.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Souligne le rôle des institutions nationales en tant qu'organes de diffusion pour les documents relatifs aux droits de l'homme et de transmission

(1) A/48/340.

pour d'autres activités d'information entreprises ou organisées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies ;

10. Se félicite de l'organisation, sous les auspices du Centre pour les droits de l'homme, d'une réunion de suivi à Tunis en décembre 1993 ayant notamment pour but d'examiner les moyens de promouvoir une assistance technique orientée vers la coopération et le renforcement des institutions nationales, et de poursuivre l'étude de toutes les questions concernant les institutions nationales ;

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

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

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

Annexe

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

Compétences et attributions

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

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

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

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

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

ii) Les cas de violations des droits de l'homme dont elles décideraient de se saisir ;

iii) L'élaboration de rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques ;

iv) Attirer l'attention du gouvernement sur les cas de violations des droits de l'homme où qu'ils surviennent dans le pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement ;

b) Promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et leur mise en œuvre effective ;

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

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

e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et tout autre organisme des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays qui ont compétence dans les domaines de la promotion et de la protection des droits de l'homme ;

f) Coopérer à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels ;

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

Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition des institutions nationales et la désignation de leurs membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure qui présente toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la promotion et la protection des droits de l'homme, en particulier grâce à des pouvoirs permettant une coopération effective avec des représentants, ou grâce à la présence de représentants :

a) Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, groupant par exemple des juristes, des médecins, des journalistes et des personnalités scientifiques ;

b) Des courants de pensée philosophiques et religieux ;

c) D'universitaires et d'experts qualifiés ;

d) Du parlement ;

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

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

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

Modalités de fonctionnement

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

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

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

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

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

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

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

g) Compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer les rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la promotion et la protection des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

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

Des institutions nationales peuvent être habilitées à connaître des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elles peuvent être saisies, par des particuliers, leurs représentants, des tiers, des organisations non gouvernementales, des associations de syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des institutions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :

a) Rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes ou, le cas échéant, en ayant recours à la confidentialité ;

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

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

d) Faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou modifications des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés qu'éprouvent les auteurs des requêtes à faire valoir leurs droits.

PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

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

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