



**Professeur Emmanuel DECAUX**

*Université de Paris 2*

*Président du Comité des Nations unies sur les disparitions forcées  
Vice Président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme  
(CNCDH)*

---

**Les institutions nationales  
de protection  
des droits de l'homme,  
nouveaux acteurs  
des relations internationales**

---

**Grenoble, 3 décembre 2012**



**Collection Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean Monnet  
Université Pierre-Mendès-France - Grenoble (France)**

Je suis d'autant plus heureux de cette occasion de faire une présentation générale du rôle des Institutions nationales de protection des droits de l'homme que l'action spécifique de la CNCDH a déjà été présentée à Grenoble, lors de la sortie de notre rapport sur *Les droits de l'homme en France, Regards portés par les instances internationales*<sup>1</sup>. C'est assez dire que les Institutions nationales se trouvent à la charnière entre les questions internes et les enceintes internationales.

J'ai eu la chance de siéger au sein de la CNCDH depuis 1991, une vingtaine d'années ce qui est sans doute trop, mais ce qui me donne un certain recul pour mesurer les défis surmontés et les progrès accomplis. La mise en place en juillet 2012 d'une nouvelle Commission, présidée par Mme Christine Lazerges, marque une opportune relance de la CNCDH, après quelques mois de flottement dus à l'alternance politique. Personne ne semble s'être aperçu de cette éclipse, tant le rôle des Institutions nationales, qui est discret, par définition, reste méconnu, sinon inconnu.

Le point de départ de ces institutions remonte à la création du système onusien et plus précisément à la mise en place de la Commission des droits de l'homme par une résolution du Comité économique et social, conformément à l'article 68 de la Charte des Nations Unies<sup>2</sup>. La Commission étant composée de représentants des Etats membres, assistés des experts indépendants de ce qui deviendra la Sous-Commission des droits de l'homme, il a semblé utile de mettre en place des relais, des « points focaux » au niveau national.

Si cette idée a tourné court dans la plupart des Etats, cela n'a pas été le cas en France, grâce à l'impulsion de René Cassin<sup>3</sup>. Lorsque le Secrétariat des Nations Unies interrogeait les Etats sur leurs Institutions nationales, les réponses les plus diverses étaient faites, certains invoquaient leurs universités et leurs instituts de recherche, d'autres leurs ONG et leurs

---

1 CNCDH, *Les droits de l'homme en France, Regards portés par les instances internationales, Rapport 2009-2011*, La Documentation française, 2011. Cf. aussi le premier rapport publié en 2009, idem.

2 Résolution 9 (II) de l'ECOSOC du 21 juin 1946.

3 PATEYRON (E), *La contribution française à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme, René Cassin et la Commission consultative des droits de l'homme*, La Documentation française, 1998.

syndicats, voire leurs institutions administratives ou leurs organes judiciaires, mais l'idée d'une instance consultative, à la croisée des pouvoirs publics et des « forces vives » du pays était perdu de vue. Les Institutions nationales proprement dites, étaient elles-mêmes très diverses, commissions pluralistes à la française, famille de l'Ombudsman ou du Défenseur du peuple, ou encore commission de sages dotés de pouvoirs juridictionnels, dans le Commonwealth. Ce n'est qu'avec le tournant des années 1990 que l'idée de regrouper toutes ces Institutions nationales s'est véritablement cristallisée.

Depuis, un certain nombre d'études ont été consacrées aux Institutions nationales. Ainsi, Gérard Fellous, ancien secrétaire général de la CNCDH, a publié un ouvrage de référence intitulé *Les institutions nationales des droits de l'homme, Acteurs de troisième type*<sup>4</sup> et Gauthier de Beco, un jeune juriste belge a rédigé une thèse à ce sujet intitulée *Non-judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*<sup>5</sup>. J'ai moi-même écrit plusieurs articles sur les aspects internes et internationaux du sujet qui peuvent servir de jalons à cette évolution<sup>6</sup>. La tentation est toujours d'idéaliser le modèle qu'on étudie de l'intérieur ou de l'extérieur, et il faut citer en contre-point les évaluations critiques des Institutions nationales qui sont faites périodiquement par les ONG ou par des instances comme l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le Secrétaire général des Nations Unies présente lui aussi tous les ans un rapport assez descriptif sur les Institutions nationales.

---

4 FELLOUS (G.), *Les institutions nationales des droits de l'homme, Acteurs de troisième type*, Paris, La Documentation française, 2006, 233 p.

5 DE BECO (G.), *Non-judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 428 p.

6 Cf. notamment « Utile Cassandre, Du rôle de la CNCDH », in *Mélanges Jacques Mourgeon, Droit et Liberté*, Bruylant, 1998 ; « Evolution and Perspectives for the National Institutions », in *The Prevention of Human Rights Violations, Contributions on the Occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*, Sakkoulas et Nijhoff, 2001; «Le dixième anniversaire des principes directeurs des institutions nationales des droits de l'homme dits 'Principes de Paris'», in *Droits fondamentaux* n°3, 2003.

## PARTIE I

# LA DYNAMIQUE DES INSTITUTIONS NATIONALES

Il faut d'abord souligner que les Institutions nationales de protection des droits de l'homme possèdent une double légitimité, interne et internationale, qui fait désormais leur force, alors que leur point de départ a souvent été très fragile. Ainsi, dans le cas de la CNCDH, on peut très rapidement distinguer trois grandes phases.

### **I – Les grandes étapes de l'évolution de la CNCDH**

Le premier âge correspond à la création de la première commission par un arrêté ministériel du 17 mars 1947. Cette « Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des Droits de l'homme » créée à l'initiative de René Cassin était composée de grands universitaires comme Henri Donnedieu de Vabres, Georges Scelle ou Suzanne Bastid, mais aussi d'avocats ou de magistrats et de quelques personnalités de la société civile, comme l'abbé Boulier... Elle était placée auprès du Quai d'Orsay et permettait de coordonner les initiatives et les positions françaises. Elle semble n'avoir plus véritablement fonctionné sous la Vème République, mais il faudrait faire un travail dans les Archives pour retrouver ses dernières traces. Le directeur des affaires juridiques comme la nouvelle direction NUOI ont continué à réunir de manière informelle quelques experts avant les réunions de la Commission des droits de l'homme, mais en dehors de toute institutionnalisation. C'est d'ailleurs en tant que directeur des Nations Unies et des organisations internationales que l'ambassadeur André Lewin revendique le mérite de la relance de la CNCDH, à la fin des années soixante-dix.

Le deuxième âge correspond à un décret du 30 janvier 1984, plusieurs fois révisé, créant une Commission beaucoup plus étoffée, sous la présidence de Nicole Questiaux. Cette commission s'est développée, notamment pendant les périodes de cohabitation. Ainsi, en 1986, sa compétence qui était

jusqu'alors internationale est étendue sur le plan interne. Elle a été élargie avec la loi de 1990 lui confiant le soin de présenter un rapport annuel sur la lutte contre le racisme, et avec un décret étendant sa compétence à l'action et au droit humanitaire. La commission a également vu son nombre de membres croître puisqu'elle en a compté jusqu'à une centaine de membres, venant de tous les horizons. Cette période, qui est à mes yeux « l'âge d'or » de la CNCDH, a été marquée par l'influence de Paul Bouchet qui a été président de 1989 à 1996, mettant en place les structures et les méthodes qui demeurent, avec les débats en sous-commissions pour préparer les avis et les rapports, l'auto-saisine et la publicité des travaux, l'esprit collégial, le respect du pluralisme et la recherche du consensus.

Enfin, le troisième âge est venu avec la consécration législative de la Commission la loi du 5 mars 2007 <sup>7</sup>, c'était un risque, car un amendement démagogique est toujours possible, même si la CNCDH ne coûte pas cher – ses membres travaillent bénévolement – mais la loi a été adoptée à l'unanimité, je crois. Il y a une part de trompe l'œil dans ce passage par la loi, avec un texte de quelques lignes, car en vertu de l'article 34 de la Constitution renvoie à un décret, l'essentiel des questions pratiques sur l'organisation et le fonctionnement de la CNCDH. Le décret du 26 juillet 2007 <sup>8</sup> est venu préciser la composition de la Commission. Elle est désormais composée de soixante-quatre membres dont quatre ont un statut particulier. Il s'agit du Médiateur de la République (devenu Défenseur des droits) membre de droit, ce qui est particulièrement utile, d'un député, d'un sénateur et d'un membre du Conseil économique et social et environnemental. Elle est formée par deux collèges, le premier comprenant trente personnes désignées parmi « *les membres des principales organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire ou de l'action humanitaire et des principales confédérations syndicales* » sur proposition de ces organisations, ce qui est un gage d'indépendance et de pluralisme. Le second collège comprend également trente membres choisis « *en raison de leur compétence*

7 Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

8 Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

*reconnue dans le domaine des droits de l'homme, y compris des personnes siégeant en qualité d'experts indépendants dans les instances internationales des droits de l'homme* ». C'est bien sûr beaucoup plus subjectif, d'autant que les experts internationaux ne sont plus membres es qualités, comme dans le passé. Le nouveau texte fait peser une hypothèque sur leur indépendance, en permettant au gouvernement de choisir les « bons » experts et d'écarter les autres, ce qui me semble particulièrement regrettable. Parmi ces membres, on retrouve également les représentants des principales religions et courants de pensée, ce qui est une originalité de la CNCDH. Le mandat de la Commission est de trois ans, ce qui constitue une certaine fragilité, avec des temps morts de plusieurs mois entre la fin d'un mandat et la désignation d'une nouvelle commission. La CNCDH n'a pas fonctionné entre novembre 2008 et avril 2009 et entre avril 2012 et septembre 2012, ce qui fait un année de perdue tous les quatre ans ! C'est le résultat paradoxal des rigidités de la procédure mise en place pour renforcer l'indépendance de la CNCDH. Le mieux est parfois l'ennemi du bien !

## **II – Les étapes de l'affirmation internationale**

Sur le plan international, la Commission française a été à l'origine de la relance du réseau international, particulièrement grâce à l'influence de Paul Bouchet. Parmi les moments importants, la tenue d'une conférence internationale des Institutions-sœurs à Paris en octobre 1991, à l'issue de laquelle les « Principes de Paris concernant le statut des institutions nationales de défense et de promotion des droits de l'Homme » ont été adoptés. Ces principes visent notamment à garantir l'indépendance et le pluralisme de ces institutions. Ils insistent également sur le fait que les institutions nationales doivent voir leur mandat énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, c'est la raison pour laquelle la France a adopté une loi en 2007. Ces principes prévoient également la possibilité de compétences à caractère quasi juridictionnel<sup>9</sup>, cela n'a pas été suivi en

---

9 « 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. »

France où l'on a préféré privilégier un système souple, compte tenu du fait de l'existence d'autres organes compétents, qu'il s'agisse du juge administratif ou du Médiateur. L'esprit était celui d'un club ou les Commission venues de tous les continents, du Canada comme de l'Australie se retrouvaient pour la première fois.

Les principes de Paris ont été transmis à la Commission des droits de l'homme en 1992. Lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993, les institutions nationales ont participé aux travaux à titre propre, avec leurs propres réunions parallèles. Leur rôle est mentionné à plusieurs reprises dans la Déclaration et programme d'action de Vienne, notamment en matière d'éducation et de lutte contre le racisme.

Mais la principale consécration est venue de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui le 20 décembre 1993, dans une résolution 48/134 adoptée au consensus, fait siens les « Principes de Paris » annexés à la résolution. Il s'agit d'un texte de référence, marquant le passage d'un document privé, élaboré par un « club », à un document officiel des Nations Unies. Le même jour, l'Assemblée générale a également adopté le mandat du Haut-Commissaire aux droits de l'homme. Depuis, chaque année, des résolutions de l'Assemblée Générale et de la commission, puis du Conseil des droits de l'homme, visent les institutions nationales. Ce consensus depuis 20 ans est d'autant plus surprenant que bien des Etats membres n'ont pas d'Institutions nationales, encore moins d'Institutions indépendantes au sens des « Principes de Paris ». Mais la place à part des Institutions nationales en matière de protection et de promotion des droits de l'homme est désormais reconnue de tous.

## PARTIE II

### **LA PLACE DES INSTITUTIONS NATIONALES**

De cette dynamique interne et internationale, il est possible de faire ressortir d'une part, la consécration du statut international des institutions nationales de protection des droits de l'homme (I), et d'autre part le développement de leur rôle sur le plan international (II).

## **I – La consécration du statut international des institutions nationales de protection des droits de l’homme**

Dans le cadre des Nations Unies, le système a d’abord été relativement informel et relevait plus de la cooptation que de l’accréditation. Dès le départ, quatre groupes géographiques – différents de la répartition géopolitique des Nations Unies – avec les Amériques, l’Afrique, l’Asie-Océanie, et l’Europe. Ces groupes étaient représentés par deux institutions dans un comité international de coordination (CIC) qui a été ensuite élargi à seize institutions, à savoir quatre par régions, pour faire plaisir à tout le monde.

Un système de réunion internationale a été mis en place tous les deux ans, la première a eu lieu à Tunis en 1993, sur la base d’une rotation géographique en fonction de la présidence du CIC, la dernière en date a eu lieu à Amman en Jordanie en 2012. En outre, il y avait également un rendez-vous annuel à Genève, en marge de la Commission des droits de l’homme, au cours duquel les Commissions nationales pouvaient faire du lobbying, n’intervenant que sur le point de l’ordre du jour qui leur était consacré, ce qui était assez monotone.

Désormais, les procédures d’accréditations sont plus formalistes et les critères sont plus sévères. Avec la création du Conseil des droits de l’homme en 2006<sup>10</sup>, remplaçant la Commission des droits de l’homme, les institutions nationales ont été reconnues comme des « parties prenantes » avec une voix plus importante, ce qui impliquait en contrepartie une ré-accréditation systématique de toutes les Institutions nationales. Elles peuvent désormais parler sur tous les points de l’ordre du jour, mais dans la mesure où les sessions se multiplient, une certaine bureaucratisation est inévitable, c’est une représentante du CIC basée à Genève qui intervient au nom de tous. Les Institutions nationales voient donc leur existence propre officiellement reconnue à côté des Etats membres et des ONG.

Dans le cadre du Conseil de l’Europe, l’initiative est venue également de la CNCDH, avec une première conférence européenne sur le racisme, organisée en 1994 qui réunissait les Institutions européennes. Le réseau

10 Résolution 60/251 de l’Assemblée générale du 15 mars 2006.



s'est développé de manière souple, avec des rencontres biennales, parallèlement aux conférences des Ombudsmen européens qui existaient déjà depuis longtemps. Cela explique un certain flottement dans les définitions et un retard dans la prise en compte officielle des institutions nationales par rapport au cadre des Nations Unies. Il faut attendre 1997 avec une première recommandation du Comité des ministres sur l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme<sup>11</sup>, puis l'adoption d'une résolution sur la coopération entre ces mêmes institutions nationales<sup>12</sup>. Les textes sont assez paternalistes et donnent l'impression que les Institutions ont tout à apprendre et rien à apporter !

La création du Commissaire aux droits de l'homme, le 7 mai 1999 par une résolution du Comité des ministres<sup>13</sup>, va changer la donne et apporter une nouvelle impulsion à la participation des institutions nationales en visant les « structures droits de l'homme ». dès le départ, le Commissaire aux droits de l'homme. va s'appuyer sur ces Institutions pour développer un réseau de correspondants et cette coopération s'est traduite, notamment, par la soutien de ces institutions au mécanisme d'amicus curiae devant la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à des consultations sur des projets de convention ou des expériences pilotes sur le suivi des arrêts de la CEDH.

Dans le cadre de l'Union européenne, la création de l'Agence des droits fondamentaux<sup>14</sup> en 2007 - qui a succédé à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes créé à Vienne, dont l'initiateur et le premier président a été Jean Kahn, lorsqu'il était président de la CNCDDH en 1996 - a institué un nouveau partenariat. Dans un premier temps les Institutions nationales ont été noyées dans le « forum de la société civile », et écartées des « appels d'offre » de l'Agence faits dans une logique concurrentielle, alors même que le directeur exécutif de l'Agence Morten Kjaerum est un ancien président du Centre danois des droits de l'homme.

11 Recommandation n° R (97) 14 du Comité des ministres.

12 Résolution (97) 11 du Comité des ministres.

13 Résolution (99) 50 du Comité des ministres.

14 Règlement (CE) N° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

Mais plus récemment certaines Institutions ont pu s'imposer comme des membres du réseau de l'Agence, c'est le cas notamment de l'Institut allemand des droits de l'homme, du Centre Danois et de la Commission française, à travers le CEDRA qui lui sert de relais. Ce faisant les institutions peuvent coopérer efficacement avec l'Agence, grâce à leur connaissance du terrain, mais également apporter un regard critique et « penser en dehors de la boîte », alors que le programme de travail établi par la Commission laisse de côté l'ensemble des droits sociaux qui sont particulièrement menacés en période de crise, pour privilégier une approche catégorielle de lutte contre les discriminations, oubliant que c'est l'ensemble de la société qui est devenu un « groupe vulnérable ».

## **II – Le développement du rôle international des institutions nationales de protection des droits de l'homme**

Le dénominateur commun de ces institutions nationales se trouve dans le corpus juridique constitué par les différents textes internationaux de protection des droits de l'homme ainsi que par la *soft law*. Ces institutions ont un rôle individuel et un rôle collectif.

Le rôle individuel des institutions nationales a plusieurs facettes. Elles sont tout d'abord les interlocuteurs des rapporteurs spéciaux et des procédures d'enquête, comme le CPT. Ce rôle est important car elles vont devoir faire preuve de pédagogie pour faire comprendre certains concepts, par exemple en France avec le principe de laïcité ou d'indivisibilité de la République, avec le refus de conférer des droits collectifs à des minorités ou à des communautés.

Ensuite, les institutions nationales contribuent au rapport périodique que les Etats doivent remettre aux organes des traités. En France, la CNCDH prend position sur le projet de rapport préparé dans un cadre interministériel et ensuite, elle adopte une position publique sur le rapport définitif. La CNCDH est également entendue lors de la présentation des rapports, ce qui peut être un exercice délicat, comme devant le CERD en

août 2010, après le trop fameux « discours de Grenoble ». Les observations finales des différents organes sont ensuite étudiées et à ce moment là, la Commission a un rôle important à jouer en matière de suivi.

Dans le cadre de l'Examen Périodique Universel, qui est en cours avec un examen du rapport français en janvier 2013, la consultation interne se double désormais d'un document séparé des institutions nationales à côté des trois autres documents qui existaient lors du premier cycle, le rapport étatique, la compilation Nations Unies et la contribution de la société civile qui était une sorte de coupé-collé assez confus où les nuances du document de 5 pages préparé par la CNCDH étaient perdues.

Enfin, les institutions nationales répondent aux consultations thématiques et aux questionnaires du Haut Commissariat aux droits de l'homme, elles jouent ainsi un rôle de mobilisation sur différentes problématiques, comme cela a été le cas lorsque le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme a préparé une Déclaration sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme.

Le rôle collectif des institutions nationales consiste servir de relai aux problématiques des réseaux internationaux et régionaux. Par exemple, la question de la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme, a été le thème de l'avant-dernière conférence internationale qui s'est tenue à Edimbourg en octobre 2010, à laquelle participaient l'ensemble des Institutions nationales de protection des droits de l'homme, ainsi que le représentant spécial du Secrétaire général, John Ruggie. La CNCDH avait elle-même déjà travaillé cette problématique avec une étude de deux volumes et continue à suivre les travaux en cours, en concertation étroite avec nos partenaires européens, pilotés par la Commission écossaise des droits de l'homme. Il y a ainsi une réflexion collective des IN, sans doute plus facile dans un cadre régional, alors que certaines Institutions, comme la Commission indienne très vigilante sur sa propre indépendance a longtemps été réticente à l'égard de prises de position communes.

De manière générale, le travail des institutions nationales constitue un processus cumulatif sur le plan des idées avec la prise en compte de grands thèmes qui font avancer la protection des droits de l'homme. La réflexion

interne des institutions trouve des prolongements au niveau international. Ainsi, la CNCDH a travaillé sur des sujets tels que la diplomatie et les droits de l'homme, les droits de l'homme en prison, la question des réfugiés, la lutte contre l'extrême pauvreté, en relayant ces problématiques dans un cadre régional ou dans celui de la Francophonie, également dotée d'un réseau, l'Association des Commissions francophones des droits de l'homme....

Le corporatisme du « club » initial et le système empirique, inhérents au démarrage d'un système où il était difficile de savoir si c'était l'œuf qui créait la poule ou la poule qui créait l'œuf, ont fait place à un système structuré, solide, parfois trop lourd et bureaucratique à mes yeux par rapport à la complicité amicale des pionniers, mais qui sait se mobiliser sur des questions de fond, souvent à l'avant-garde des travaux de l'ONU ou des organisations régionales.

Ce réseau de plus en plus ramifié a également une vertu de solidarité à l'égard des commissions menacées, que ce soit le Danemark, hier, ou le Togo, aujourd'hui. Les Institutions nationales sont tout sauf des alibis ou des cautions faciles. C'est assez dire que rien n'est jamais acquis et que la mobilisation au service des droits de l'homme reste un impératif, partout à travers le monde.



© CEJM - CESICE

Conception et réalisation graphique : Michel PAUL