

Recommandation CM/Rec(2021)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes

(adoptée par le Comité des Ministres le 31 mars 2021, lors de la 1400^e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1),

Considérant que des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) efficaces, pluralistes et indépendantes constituent l'un des piliers du respect des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie ;

Reconnaissant qu'une INDH est un organisme mandaté par l'État, indépendant du gouvernement, doté d'un large mandat constitutionnel ou législatif pour promouvoir et protéger les droits de l'homme, et régulièrement accrédité en fonction de sa conformité avec les Principes de Paris¹;

Rappelant que les INDH sont des défenseurs des droits de l'homme et qu'elles contribuent à la promotion et à la protection d'autres défenseurs des droits de l'homme ainsi qu'à un espace sûr et propice à la société civile ;

Rappelant également la Décision du Comité des Ministres « Une responsabilité partagée pour la sécurité démocratique en Europe – La nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe » (Helsinki, 17 mai 2019) pour renforcer les mécanismes du Conseil de l'Europe en matière de protection des défenseurs des droits de l'homme, y compris la procédure révisée du Cabinet du Secrétaire Général sur les défenseurs des droits de l'homme qui coopèrent avec le Conseil de l'Europe ;

Reconnaissant que des INDH efficaces constituent un lien important entre le gouvernement et la société civile, dans la mesure où elles contribuent à combler les lacunes potentielles en matière de protection entre les droits des individus et les responsabilités de l'État ;

Se félicitant de l'augmentation significative du nombre d'INDH indépendantes² accréditées³ dans les États membres du Conseil de l'Europe depuis l'adoption de la Recommandation Rec(97)14 du Comité des Ministres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme ;

Soulignant le fort potentiel et l'impact des INDH indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme en Europe, notamment pour la mise en œuvre effective de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE n° 5, la Convention), y compris la tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme (sur la base de l'article 36, paragraphe 2, de la Convention) et la communication en ce qui concerne la surveillance de l'exécution des arrêts en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

¹ Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les Principes de Paris), adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution 48/134 relative aux institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 20 décembre 1993 et interprétés par le Sous-Comité d'accréditation de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme (*Global Alliance of National Human Rights Institutions - GANHRI*) dans ses observations générales, <https://ganhri.org/accreditation/>.

² <http://ennhri.org/our-members/>.

³ Les INDH peuvent couvrir les institutions de l'Ombudsman, les commissions pour les droits de l'homme, les institutions hybrides (qui cumulent plusieurs mandats, y compris celui d'organisme de promotion de l'égalité), et les instituts et centres des droits de l'homme, etc.

Reconnaissant l'importance du soutien constant assuré aux INDH par le Conseil de l'Europe et d'autres acteurs internationaux, et se félicitant de la coopération bien établie entre le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et les INDH, ainsi que leur Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI), comme cela est prévu dans le mandat du Commissaire selon la Résolution Res(99)50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ;

Reconnaissant par ailleurs l'importance de la coopération entre les INDH et l'ENNHRI, ainsi que de leur coopération avec le Conseil de l'Europe⁴ et d'autres acteurs nationaux et internationaux ;

Gardant à l'esprit le large soutien international en faveur du développement, du renforcement, de la protection, de la reconnaissance et de la coopération avec les INDH⁵, non seulement par le Conseil de l'Europe, mais aussi par les Nations Unies, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Union européenne ;

Reconnaissant la diversité des INDH, qui reflète la diversité des pays et des régions qu'elles desservent ;

Soulignant dans le même temps qu'il est d'une extrême importance que ces institutions soient établies et régies conformément aux normes minimales qui figurent dans les Principes de Paris, notamment en ce qui concerne :

- leur mandat et leur compétence pour promouvoir et protéger tous les droits de l'homme pour chacun ;
- leur autonomie par rapport au gouvernement ;
- leur indépendance, garantie par le droit primaire ou, de préférence, par la constitution ;
- leur pluralisme, notamment par la désignation et la composition de l'organe de décision, la composition des membres du personnel et les procédures permettant une coopération réelle avec divers groupes de la société ;
- leur niveau adéquat de ressources ;
- leur accès adéquat aux personnes, aux locaux et aux informations ; et
- leur responsabilité et leur légitimité internationales grâce à une accréditation périodique internationale ;

Exprimant sa vive préoccupation face aux conditions de travail complexes, aux menaces, pressions et attaques auxquelles les INDH ainsi que leurs membres et leur personnel sont parfois confrontés dans les États membres ;

Souhaitant développer la Recommandation Rec(97)14, dorénavant remplacée par le présent instrument,

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. de prendre toutes les mesures nécessaires pour établir et, lorsqu'elle est établie, maintenir et renforcer une INDH indépendante conformément aux Principes de Paris. Dans ce contexte, les États pourraient recourir à une assistance technique, par exemple de l'ENNHRI et d'instances régionales et internationales, pour s'appuyer sur les meilleures pratiques existantes ;
2. de garantir un cadre juridique et un environnement institutionnel et public propice afin que les INDH puissent mener efficacement leurs activités de protection et de promotion de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales, et de coopérer avec elles ;
3. de veiller à ce que les principes énoncés dans l'annexe à cette recommandation soient mis en œuvre dans le droit et les pratiques nationales pertinentes ;

⁴ L'ENNHRI a un statut d'observateur auprès de plusieurs comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe.

⁵ En complément à la Recommandation Rec(97)14, notamment :

- la Résolution Res(97)11 du Comité des Ministres sur la coopération entre les institutions nationales des droits de l'homme des États membres et entre celles-ci et le Conseil de l'Europe ;
- la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe ;
- la Recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des Ministres aux États membres sur le développement de l'institution de l'Ombudsman ;
- la Résolution 1959 (2013) de l'Assemblée parlementaire « Renforcer l'institution du médiateur en Europe » ;
- la Résolution 327 (2011) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur « la fonction de médiateur et les pouvoirs locaux et régionaux » ;
- les Principes sur la protection et la promotion de l'institution des médiateurs (« les Principes de Venise ») de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) ;
- la Recommandation n° 2 (révisée) de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national ;
- la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 48/134 et l'interprétation des Principes de Paris développée par la GANHRI ;
- les Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies 65/207, 67/163, 69/168, 71/200 et 72/186 sur le rôle de l'ombudsman, du médiateur et des autres institutions nationales des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'homme ;
- ENNHRI, *Guidelines on ENNHRI Support to NHRIs under Threat*, février 2020. Pour d'autres documents de l'ENNHRI, voir <http://ennhri.org>.

4. de veiller à ce que ces principes soient interprétés conformément aux recommandations spécifiques et observations générales du Sous-Comité d'accréditation de la GANHRI ;
5. d'évaluer de manière régulière l'efficacité des mesures prises en matière de mise en œuvre de l'annexe à cette recommandation, y compris par le biais d'une consultation et d'un dialogue avec les INDH ;
6. d'examiner les moyens de développer un rôle et une participation plus significatifs des INDH et de l'ENNHRH au sein du Conseil de l'Europe en vue de la promotion et de la protection renforcées des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie ;
7. d'assurer par des moyens et des actions appropriés – y compris, le cas échéant, la traduction – une vaste diffusion de cette recommandation auprès des autorités et des parties prenantes compétentes ;
8. d'examiner, au sein du Comité des Ministres, la mise en œuvre de cette recommandation au plus tard cinq ans après son adoption.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2021)1

I. Établissement des INDH

1. Les États membres devraient veiller à ce que des INDH soient en place et à ce qu'elles soient établies, accréditées et fonctionnent conformément aux Principes de Paris. Le choix du modèle de ces institutions devrait être fait par chaque État en fonction de son organisation, de ses particularités et de ses besoins. Ces institutions devraient être directement et facilement accessibles à tout individu. Une attention particulière devrait être accordée aux personnes qui peuvent méconnaître l'existence des INDH, qui peuvent rencontrer des difficultés pour accéder aux INDH ou qui peuvent se trouver dans une situation de vulnérabilité.
2. Les États membres devraient fournir une solide base juridique aux INDH, de préférence au niveau constitutionnel, et/ou dans une loi qui définit les mandats et les fonctions de telles institutions, garantit leur indépendance et leur assure les moyens nécessaires de remplir leurs missions de manière efficace, à la fois au niveau national et au niveau international, tout en gardant à l'esprit les normes et les recommandations existantes relatives aux INDH, en particulier les Principes de Paris et leur interprétation développée par le Sous-Comité d'accréditation de la GANHRI.

II. Renforcement des INDH

3. Les États membres devraient veiller à ce que le mandat conféré aux INDH pour protéger et promouvoir les droits de l'homme soit aussi étendu que possible et pleinement conforme aux Principes de Paris, et qu'il leur permette, entre autres :
 - de surveiller et d'analyser la situation des droits de l'homme dans le pays, de publier des rapports sur ces conclusions et d'adresser des recommandations aux autorités publiques aux niveaux national, régional et local, et, le cas échéant, à des entités privées, et de présenter un rapport annuel aux autorités compétentes, y compris au parlement, pour examen ;
 - de s'adresser librement à l'opinion publique, de sensibiliser le public aux droits de l'homme et de mettre en œuvre des programmes d'éducation et de formation ;
 - de traiter entièrement toutes les violations présumées des droits de l'homme par toutes les autorités administratives, les autres entités étatiques compétentes et, le cas échéant, les entités privées ;
 - de bénéficier d'un accès sans entrave à tous les lieux pertinents, y compris les lieux de privation de liberté, ainsi qu'à toutes les personnes concernées, afin de pouvoir mener un examen crédible de toutes les questions couvertes par le présent mandat et de toutes les informations pertinentes, sous réserve d'éventuelles restrictions découlant de la protection d'autres droits et intérêts légitimes, et dans le respect de la confidentialité des informations obtenues ;
 - de surveiller les politiques et les lois existantes ou en projets ayant des implications en matière de droits de l'homme avant, pendant et après leur adoption pour conseiller l'État sur la répercussion de ces politiques et lois sur les droits de l'homme et sur les activités des défenseurs des droits de l'homme, y compris en faisant des recommandations pertinentes et concrètes ;

- de contribuer à un système de justice efficace pour tous, par des mesures de sensibilisation et en facilitant l'accès aux droits et aux recours, selon le cas, en fournissant une assistance juridique, en étant partie devant les tribunaux ou, le cas échéant, en recevant des requêtes individuelles ;
- d'encourager la signature, la ratification et l'adhésion aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et de contribuer à la mise en œuvre effective de ces traités, ainsi que des jugements, décisions et recommandations qui s'y affèrent, ainsi que de contrôler leur respect de ces traités par les États.

4. Le processus de sélection et de nomination de la direction d'une INDH devrait être fondé sur la compétence, être transparent et participatif, afin de garantir l'indépendance et la représentation pluraliste de ces institutions⁶. Il devrait également être fondé sur des critères clairs, prédéterminés, objectifs et accessibles au public. La durée de la nomination devrait être énoncée clairement dans les statuts, afin que les postes de directions de l'INDH ne restent pas vacants pendant une longue période.

5. Pour garantir l'indépendance, la législation d'habilitation d'une INDH devrait contenir un processus de révocation objectif de la direction de l'INDH avec des termes clairement définis dans un texte constitutionnel ou législatif. Le processus de révocation devrait être juste, garantir l'objectivité et l'impartialité et se limiter uniquement aux actions qui ont des répercussions négatives sur la capacité des dirigeants des INDH à s'acquitter de leur mandat.

6. Les États membres devraient veiller à allouer aux INDH des ressources adéquates, suffisantes et durables leur permettant d'exercer leur mandat, y compris de nouer des contacts avec toutes les parties prenantes pertinentes en toute indépendance et de définir librement leurs politiques et leurs activités.

7. Les INDH devraient disposer du pouvoir de définir le profil de leur personnel et d'engager leur propre personnel, et avoir suffisamment de ressources disponibles afin de mener à bien leur mandat, leur permettant d'embaucher et de retenir du personnel et de veiller à ce que celui-ci bénéficie d'une formation appropriée.

8. Les États membres devraient veiller à ce que les INDH puissent bénéficier d'un accès approprié à l'information, aux décideurs politiques et aux législateurs, y compris des consultations en temps utile sur les implications des projets de législation et des stratégies politiques pour les droits de l'homme. Les INDH devraient également être consultées, en temps utile, sur les projets de lois et de politiques qui affectent leur mandat, leur indépendance et leur fonctionnement.

9. Les États membres devraient mettre en œuvre les recommandations des INDH et sont encouragés à obliger juridiquement tous les destinataires des recommandations des INDH à fournir une réponse motivée dans un délai raisonnable, à développer des procédures visant à faciliter un suivi efficace des recommandations des INDH en temps utile et à inclure des informations à ce sujet dans leurs documents et rapports pertinents.

10. Lorsque les États membres accordent aux INDH des compétences supplémentaires pour exercer des fonctions prévues par des conventions internationales dans le domaine des droits de l'homme, telles que celles des Nations Unies à savoir le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention relative aux droits des personnes handicapées, l'INDH devrait avoir accès à des ressources suffisantes pour développer la capacité de s'acquitter efficacement de ses fonctions, notamment en disposant d'un personnel dûment qualifié et formé.

III. Garantir et élargir un environnement sûr et propice pour les INDH

11. Les États membres devraient veiller à ce que les INDH puissent fonctionner de manière indépendante, dans un environnement propice à l'exécution effective de leur mandat et dans un climat d'impartialité, d'intégrité, de transparence et d'équité.

12. Les États membres devraient favoriser la sensibilisation et la coopération de toutes les autorités publiques compétentes en ce qui concerne le mandat, l'indépendance et le rôle des INDH, y compris par le biais d'activités de formation et de sensibilisation.

13. Les États membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger et soutenir les INDH contre les menaces, le harcèlement et toutes autres formes d'intimidation, y compris en veillant à garantir l'immunité fonctionnelle. Toute allégation de représailles ou d'intimidation à l'encontre des INDH, de leurs membres et de leur personnel, ou de ceux qui coopèrent ou cherchent à coopérer avec elles, devrait faire l'objet d'une enquête rapide et approfondie, et les auteurs devraient être traduits en justice.

⁶ Les Principes de Paris, section « Composition et garantie d'indépendance et de pluralisme », paragraphe 1, et l'observation générale 1.8 de l'interprétation des Principes de Paris de la GANHRI.

14. Les États membres devraient veiller à ce que les informations confidentielles recueillies par les INDH dans le cadre de leur mandat soient privilégiées et ne soient pas indûment rendues publiques.

IV. Coopération et soutien

15. Les États membres devraient prendre des mesures effectives afin de permettre aux INDH de communiquer et de coopérer, en plus des divers niveaux d'administration dans les États membres, en particulier avec :

- a. des institutions homologues, le cas échéant par la mise en réseau et l'échange d'informations et de pratiques, ainsi qu'au travers de réunions régulières similaires à celles organisées dans le cadre de l'ENNHRI et de la GANHRI ;
- b. les intervenants de la société civile, en particulier les organisations non gouvernementales et les défenseurs des droits de l'homme, qui devraient bénéficier d'un accès facile aux INDH au titre d'un environnement propice à leur action ;
- c. d'autres structures de droits de l'homme, y compris les institutions régionales, locales et/ou spécialisées, notamment les institutions de l'Ombudsman et les organismes de promotion de l'égalité et leurs réseaux, le cas échéant par le biais d'activités organisées conjointement ;
- d. les organisations internationales et régionales qui œuvrent dans des domaines connexes ou similaires.

16. Les États membres devraient encourager et envisager de parrainer le développement de programmes de coopération avec le Conseil de l'Europe pour garantir un partage de connaissances permanent entre les INDH, afin de renforcer leur contribution à la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments pertinents.

17. Les États membres devraient rechercher de nouveaux moyens et manières de renforcer le rôle et la participation significative des INDH et de l'ENNHRI au sein du Conseil de l'Europe en vue d'accroître son ouverture et sa transparence, y compris l'accès aux informations, aux activités et aux événements.