

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE RÉSEAU DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME A L'ÉPREUVE DE LA POLITISATION

PAR

MAGALI LAFOURCADE (*)

Faisant écho à l'approche « *think globally, act locally* », les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme sont les témoins du développement de nouvelles formes politico-juridiques qui tendent à s'éloigner des modèles de gouvernement pyramidaux, hérités de la modernité occidentale. Afin de faciliter la concrétisation des droits de l'homme au plus près des particularismes locaux, ces acteurs nouveaux s'organisent de façon décentralisée, en réseaux. Les évolutions contemporaines d'un monde globalisé invitent à « *réinventer notre legs moderne pour trouver des approches qui marchent localement tout en s'inscrivant dans un horizon partagé globalement* » (1).

Fondées par les Etats, mais indépendantes des pouvoirs publics, les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) sont des structures nationales mandatées pour conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme et contrôler le respect par leur Etat des conventions internationales des droits de l'homme auxquelles il est partie. Ayant en partage un référentiel normatif commun, celui du droit international des droits de l'homme, elles tirent leur reconnaissance nationale et internationale de leur capacité à insuffler une mise en œuvre concrète et effective des droits consacrés par les conventions internationales.

Dans le monde, il existe aujourd'hui environ 110 INDH (2), dont les formes sont très variées. Ces commissions, conseils, comités, instituts, *defensor del pueblo*, *procuradora* et autres *ombudsmans* appartiennent à une même famille, définie par les Principes de Paris (3).

(*) Secrétaire générale de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH, France)

(1) C. EBERHARD, « Au-delà de l'universalisme et du relativisme : l'horizon d'un pluralisme responsable », *Anthropologie et Sociétés*, vol. XXXIII, n° 3, 2009, pp. 79-100.

(2) Il existe 77 INDH de statut A, c'est-à-dire pleinement conformes aux Principes de Paris, et 33 de statut B, soit partiellement conformes aux Principes de Paris.

(3) Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 48/134 du 20 décembre 1993, « Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme », dite des Principes de Paris.

Alors que sont célébrés les 25 ans de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies dite des Principes de Paris, il y a lieu de dresser le bilan de la dynamique dans laquelle le réseau des INDH s'inscrit. En créant une INDH, les Etats affichent une volonté politique en phase avec les résolutions des Nations Unies. Toutefois, parce que les INDH ont vocation à se montrer critiques vis-à-vis de leur gouvernement, nombreux sont ceux à être réticents à les doter de larges prérogatives et des moyens de leur indépendance. Plus encore, bien conscients de la reconnaissance dont jouit le réseau international des INDH, certains Etats ont cherché à peser sur le mouvement, précipitant le réseau dans une crise.

La mise en réseaux des INDH a su ouvrir des perspectives nouvelles pour protéger les droits de l'homme et promouvoir leur mise en œuvre par les Etats. Le bilan dressé un quart de siècle après l'adoption des Principes de Paris appelle à veiller à ce que cette dynamique ne soit pas en trompe-l'œil et à préserver le réseau d'une reprise en main par les Etats les plus hostiles aux droits de l'homme.

LA DYNAMIQUE D'UN ACTEUR ORIGINAL

Les institutions nationales des droits de l'homme sont un acteur nouveau, conçu au plus près des particularismes locaux et dont l'articulation en réseaux structurés aux niveaux régional et international est devenue une force d'influence politico-juridique.

L'émergence d'organes étatiques non gouvernementaux

Les missions des INDH commandent leur nature et leur organisation. Le succès de la structuration des réseaux des institutions nationales porte l'empreinte de bâtisseurs audacieux.

Aux origines de la conception d'« acteurs du troisième type »

C'est en 1946 au sein du Comité économique et social des Nations Unies (ECOSOC) qu'a émergé l'idée de créer des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, dans la perspective d'un travail collaboratif avec la future Commission des droits de l'homme, suivant une approche locale décentralisée (4). Plusieurs étapes ont ensuite jalonné l'histoire de la reconnaissance du rôle des INDH (5). Face au développement désordonné de ces « acteurs du troisième type » (6) si divers,

(4) ECOSOC, Résolution 2/9, 21 juin 1946 : les Etats membres des Nations Unies sont invités à « examiner l'opportunité de créer, dans le cadre de leur pays respectifs, des groupes d'information ou des comités locaux des droits de l'homme qui collaborent avec eux au développement des activités de la Commission des droits de l'homme ».

(5) En 1960, l'ECOSOC reconnaît le rôle unique que peuvent jouer les INDH (ECOSOC, Résolution 772 B (XXX)).

(6) « La Commission nationale consultative des droits de l'homme », in Gérard FELLOUS, *Les Institutions nationales des droits de l'homme. Acteurs de troisième type*, La Documentation française, Paris, 2006.

il devenait impératif de doter la famille des INDH d'une définition précise et acceptée (7).

Poser une définition : les Principes de Paris

En 1991, à l'invitation de la Commission nationale consultative des droits de l'homme française (8), s'est tenu à Paris un atelier international sur les INDH, sous l'égide du Centre pour les droits de l'homme des Nations Unies en vue de définir les normes minimales applicables au fonctionnement des INDH (9). Appelées Principes de Paris, ces normes (10), adoptées par les INDH elles-mêmes, ont ensuite été endossées par l'Assemblée générale des Nations Unies en annexe de sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993 relative aux « Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme » (11). Elles prévoient un mandat large pour couvrir l'ensemble des droits de l'homme, ainsi que l'indépendance de l'institution en droit et en fait vis-à-vis des pouvoirs publics et imposent un mode d'organisation pluraliste qui exige de l'INDH de se situer au cœur des courants de pensée et de nourrir des liens étroits avec les organisations locales de la société civile. De façon facultative, les Principes de Paris prévoient la possibilité de doter l'INDH d'un mandat de traitement des plaintes individuelles. Ce type de mandat se révèle d'autant plus essentiel que le système judiciaire est peu performant. Toutefois, un tel mécanisme n'est pertinent que si les décisions rendues par l'INDH sont exécutoires.

Cette définition est devenue un standard que toutes les INDH, quels que soient leur type, forme ou nature, doivent respecter pour être reconnues comme crédibles et être admises au sein du système international de protection des droits de l'homme. En 1993, les Etats se sont engagés à créer ou renforcer des INDH conformes à cette définition. La Conférence

(7) En 1978, la Commission des droits de l'homme a pris l'initiative d'organiser un séminaire pour concevoir des « principes directeurs concernant la structure et le fonctionnement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme » (Résolution 23 (XXXIV) du 8 mars 1978 de la Commission des droits de l'homme). Ce premier séminaire organisé en 1978 à Genève a permis de dégager les fonctions principales des INDH qui ont ensuite été adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies (Résolution 33/46 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 14 déc. 1978).

(8) Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), qui est l'institution nationale des droits de l'homme française accréditée de statut A, était initialement appelée « Comité national des droits de l'homme ».

(9) Ce séminaire se déroula au Centre de conférences internationales de l'avenue Kléber à Paris (France) du 7 au 9 novembre 1991 et réunit 25 institutions nationales, ainsi qu'une série d'observateurs : des représentants d'organisations régionales, des organisations internationales non gouvernementales et le directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève.

(10) Les Principes de Paris précisent que ces institutions doivent être établies par une loi habilitante qui fixe leur rôle, leurs méthodes d'opération et leurs prérogatives. Afin d'assurer l'indépendance et l'effectivité, les INDH doivent être dotées des ressources financières et humaines suffisantes.

(11) Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, 29 nov. 1993, « Principes concernant le statut des institutions nationales », dite des Principes de Paris.

mondiale sur les droits de l'homme (12) tenue à Vienne la même année a jeté les bases d'une mise en réseau des INDH, le Comité international de coordination (CIC), renommé Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) (13) en 2017.

Des institutions organisées sur un mode plural

Les Principes de Paris constituent un cadre internationalement partagé qui n'entrave en rien l'adaptation des INDH aux contextes nationaux. Le développement des INDH s'établit sur un mode plural, donnant sens à l'approche « *think globally, act locally* ». La légitimité des INDH se nourrit ainsi de leur aptitude à protéger et promouvoir des droits universels, suivant une organisation qui s'imprègne des particularismes nationaux historiques, culturels, politiques ainsi que des spécificités géographiques.

Face à la diversité de leurs formes, plusieurs tentatives de classification des INDH ont été menées, selon leur mandat, leur composition ou encore les traditions juridiques et politiques du contexte dans lequel elles opèrent. Les traditions francophone, hispanique, du Commonwealth qui traversent les continents ont une influence sur l'organisation des INDH.

De nombreuses INDH de l'espace francophone s'inspirent de la plus ancienne d'entre elles, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, créée en France en 1947 sous l'impulsion de René Cassin. Il s'agit de commissions pluralistes, au fonctionnement collégial, composées d'un large nombre de membres et dotées d'un mandat couvrant l'ensemble des droits de l'homme. Leur mission centrale est d'éclairer la décision publique dans le champ des droits de l'homme.

Se sont également développées dans certaines régions du monde, en particulier en Amérique du Sud et en Europe du Nord et de l'Est, des institutions unipersonnelles sur le modèle de l'*ombudsman*, dont la mission principale est de traiter des requêtes individuelles. Ce pouvoir quasi-juridictionnel s'inscrit plus aisément dans la tradition de la *common law*, tandis que le droit continental pose la prééminence du pouvoir judiciaire, voire son exclusivité. Ce modèle s'est largement répandu, même s'il présente une série d'inconvénients au regard des Principes de Paris. D'abord, il limite le pluralisme des idées, du fait d'une composition particulière incarnée par une unique personnalité, qui doit néanmoins être compensée par une formalisation des échanges avec les organisations de la société civile. Ensuite, beaucoup de ces institutions ont un mandat limité aux champs des discriminations et aux différends avec l'administration.

(12) Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993, Déclaration et programme d'action de Vienne, §36 : « 36. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme le rôle important et constructif que jouent les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme [...]. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme encourage la création et le renforcement d'institutions nationales, compte tenu des Principes concernant le statut des institutions nationales et reconnaissant qu'il appartient à chaque Etat de choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins particuliers au niveau national ».

(13) En français, il s'agit de l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme.

Plusieurs INDH, comme en Allemagne, sont essentiellement des instituts de recherche adossés à des académies. D'autres ne s'intègrent dans aucune classification, leur forme tout à fait atypique témoignant de la singularité de l'histoire et de la géographie du pays. L'INDH de Bosnie, constituée de trois *ombudsmans* représentant chacun une des factions principales de la population, récuse le terme de « national ». L'institution des Iles Samoa révèle toute la spécificité de l'insularité. L'originalité de celle de la Finlande tient au fait de faire travailler ensemble des institutions préexistantes spécialisées, à la légitimité très forte d'un point de vue local et qui, prises isolément, auraient eu un mandat trop étroit pour constituer une INDH. Le fonctionnement de l'INDH belge révèle également la complexité du pays, structuré autour d'une organisation fédérale et linguistique.

Aucune de ces institutions ne se nomme institution nationale des droits de l'homme, leur appellation spécifique rendant compte de leur enracinement dans la culture nationale.

Le souffle de l'esprit d'entreprendre

A la suite de l'adoption des Principes de Paris, des réunions régulières ont été organisées en marge des sessions annuelles de la Commission des droits de l'homme. Parallèlement, des rencontres internationales ont été organisées tous les deux ans par les INDH elles-mêmes. Au début des années 2000, un petit groupe d'institutions, animé d'un esprit d'entreprendre, s'est largement mobilisé pour structurer une organisation.

Fonder une organisation

En vue de structurer un réseau qui puisse peser dans les enceintes internationales, une poignée de *leaders* a décidé de créer, sur la base de la loi suisse qui régit les associations, une association internationale composée d'institutions étatiques, indépendantes de leur gouvernement respectif. L'entreprise s'est avérée particulièrement complexe puisque, alors, de nombreuses INDH n'avaient pas de base légale et qu'il était exclu de demander l'accord de chacun des Etats concernés pour permettre l'adhésion de leur INDH.

Il a ensuite fallu créer des statuts, mettre en place des organes de gouvernance, un bureau, un sous-comité financier, un sous-comité d'accréditation, planifier les réunions de l'assemblée générale, organiser la présidence (14). La création d'un secrétariat permanent, placé sous les auspices du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies et soutenu par ce dernier, est ainsi devenue une nécessité.

Le soutien du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, qui consacre une section aux INDH, est d'autant plus essentiel que vingt ans après, cette structure permanente s'est très peu étoffée et reste essentiellement

(14) Le directeur de l'institution nationale des droits de l'homme du Danemark, Morten Kjaerum, a été le premier président du Comité international de coordination des INDH (devenu GANHRI), auquel participait alors une trentaine d'institutions.

décentralisée. La présidence de GANHRI est investie par une institution, élue sur la base du principe de rotation géographique, et le secrétariat du bureau revient à une institution d'une autre région, qui lui succédera à la présidence.

Développer des réseaux régionaux

Les réseaux régionaux de GANHRI (15), aujourd'hui largement financés par l'Union européenne (UE) (16), se sont ensuite constitués. Les INDH européennes ont créé le réseau européen (17), composé d'une quarantaine d'institutions nationales de la grande Europe et doté d'un secrétariat permanent. L'Asia Pacific Forum (APF) regroupe les INDH de la région Asie-Pacifique. Les INDH africaines ont créé le Réseau des institutions nationales africaines des droits de l'homme (RINADH). En revanche, celles des Amériques n'ont pas constitué de structure permanente pour leur réseau ; les réunions y sont sporadiques et la gouvernance faiblement organisée.

En marge des réseaux officiels de GANHRI (18), se sont développés des réseaux transrégionaux comme l'Association francophone des commissions des droits de l'homme (AFCNDH), le réseau des INDH du Commonwealth et le réseau arabe des INDH. Ces réseaux, non officiels, ne sont pas éligibles aux financements de l'UE et doivent trouver des sources de financement alternatives.

L'émergence d'une force d'influence

Le réseau s'est progressivement sophistiqué, favorisant l'émergence d'une force d'influence auprès des mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme.

Le temps de la sophistication

L'analyse des facteurs du succès révèle le rôle moteur de *leaders* stratégiques pour donner de l'ampleur au mouvement et asseoir la crédibilité du réseau des INDH par la mise en place d'un système d'accréditation.

Les *leaders* stratégiques

Plusieurs présidents du Comité international de coordination des INDH ont porté une vision stratégique, ont su conduire le changement, fédérer le réseau, engager des discussions au plus haut niveau et susciter l'adhésion autour d'un projet commun.

Ils ont trouvé un fort appui auprès de fonctionnaires du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies qui dirigeaient

(15) Les réseaux régionaux officiels sont les réseaux européen, africain, d'Asie-Pacifique et des Amériques.

(16) L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme finance largement les réseaux régionaux.

(17) Nommé Groupe européen puis European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI).

(18) Nouveau nom du Comité international de coordination des institutions nationales des droits de l'homme : Global Alliance of National Human Rights Institution.

l'unité d'appui aux INDH. Ces derniers ont mené un plaidoyer nourri auprès des Etats pour la création d'INDH ou le renforcement des institutions existantes. Ce soutien a ouvert la voie à la reconnaissance internationale des INDH auprès des mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme.

La mise en place d'un système inédit d'accréditation

Pour assurer l'entrée dans le « club » des INDH, un système d'accréditation original, organisé autour des critères posés par les Principes de Paris, a été mis en place. C'est la mission du Sous-comité d'accréditation (SCA) qui, suivant un processus d'examen par les pairs, examine tous les cinq ans les institutions nationales souhaitant être reconnues comme pleinement conformes aux Principes de Paris. Le SCA est composé de quatre membres issus des réseaux régionaux officiels de GANHRI (19). Participent également les coordonnateurs régionaux et la représentante de GANHRI. Le processus est largement soutenu par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, qui assure le secrétariat du SCA.

Deux niveaux d'accréditation (20) ont été définis. L'obtention d'une accréditation (statut A ou B) permet à l'institution d'être reconnue comme institution nationale des droits de l'homme. L'accréditation au statut A doit offrir la garantie que l'institution nationale des droits de l'homme est un acteur crédible et indépendant, capable de fournir des informations fiables et concrètes aux mécanismes internationaux de surveillance et de porter un regard critique et complet sur la façon dont l'Etat respecte ses engagements internationaux en matière de droits de l'homme. Elle permet d'accéder aux positions de gouvernance au sein des réseaux régionaux et de GANHRI. Le statut B recouvre des réalités contrastées. Certaines INDH, dont l'indépendance est établie, ont un mandat trop étroit pour avoir un statut A, d'autres ont un mandat large mais leur indépendance est jugée insuffisante.

Une série de normes visant à donner une interprétation aux Principes de Paris, appelées les Observations générales (21), ont été adoptées par l'Assemblée générale de GANHRI. On peut toutefois regretter qu'elles aillent parfois bien au-delà des Principes de Paris, comme en témoigne une nouvelle exigence tenant à l'immunité fonctionnelle des membres des INDH, qui n'appartient pas à la tradition juridique de nombreux Etats (22).

(19) Il s'agit actuellement, pour l'Europe, de la la CNCDH (INDH française), qui assure la présidence du SCA, de l'INDH du Maroc pour l'Afrique (et précédemment l'INDH de Mauritanie), de l'INDH des Philippines pour l'Asie-Pacifique (précédemment l'INDH de Jordanie) et de l'INDH du Canada pour l'Amérique.

(20) Il y a eu un statut C pour les INDH non conformes aux Principes de Paris. Tombé en désuétude, il a été abandonné lors de la réforme de GANHRI de 2017.

(21) Les Observations générales, adoptées par l'Assemblée générale de GANHRI, sont structurées en deux parties : les exigences essentielles des Principes de Paris et les pratiques qui assurent des INDH indépendantes et efficaces.

(22) Cette immunité fonctionnelle est assez classique dans les pays anglo-saxons.

La reconnaissance internationale

Des INDH de statut A ont fait la démonstration de leur utilité pour contribuer au contrôle du respect, par leur Etat, des engagements internationaux pris en matière de droits de l'homme, suscitant l'intégration des INDH dans les procédures des mécanismes des Nations Unies en charge des droits de l'homme.

La consécration du rôle essentiel des INDH

Depuis l'adoption des Principes de Paris, il y a un quart de siècle, la reconnaissance des INDH n'a cessé de croître. L'accreditation au statut A permet aux INDH d'interagir de façon crédible avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme. De nombreuses déclarations et résolutions, comme celle adoptée fin septembre 2018 par le Conseil des droits de l'homme (23), font référence au rôle essentiel des INDH (24).

De plus, certaines conventions internationales récentes, comme celle relative aux droits des personnes handicapées (25) ou encore le Protocole facultatif à la Convention internationale contre la torture (26), font directement référence au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme.

Dans les espaces régionaux et transrégionaux également, la reconnaissance du rôle des INDH s'est imposée. A titre d'illustration, la Francophonie, 18 ans après la Déclaration de Bamako (27), a adopté au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement d'Erevan, en octobre 2018, une résolution (28) qui rappelle le rôle essentiel des INDH conformes aux Principes de Paris.

(23) Résolution du Conseil des droits de l'homme, 28 sept. 2018, A/HRC/39/L.19/Rev.1, « Institutions nationales des droits de l'homme ».

(24) A titre d'illustration, on peut mentionner les résolutions de l'Assemblée générale du 16 décembre 2005 (A/RES/60/154), du 18 décembre 2008 (A/RES/63/169 et A/RES/63/172), du 18 décembre 2009 (A/RES/64/161), du 21 décembre 2010 (A/RES/65/207), du 20 décembre 2012 (A/RES/67/163), du 18 décembre 2014 (A/RES/69/168), du 19 décembre 2016 (A/RES/71/200), du 19 décembre 2017 (A/RES/72/181), ainsi que celles du Conseil des droits de l'homme du 16 juin 2011 (A/HRC/17/L.18), du 5 juillet 2012 (A/HRC/20/L.15), et du 25 septembre 2014 (A/HRC/27/L.25).

(25) Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 33, « Application et suivi au niveau national - §2 ».

(26) Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 18§4.

(27) Déclaration de Bamako, 3 nov. 2000 : « Prenons les engagements [...] de créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l'homme ».

(28) XVII^e Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Erevan, 11-12 oct. 2018, Résolution sur le 25^e anniversaire des Principes de Paris : « Nous engageons, à l'occasion du 25^e anniversaire des Principes de Paris à : continuer à encourager la création, le renforcement et la généralisation, dans l'espace francophone, d'INDH efficaces, indépendantes, pluralistes, conformément aux résolutions pertinentes de l'AGNU, dont la résolution A/RES/48/134 et la résolution A/RES/72/181 ». L'auteur de ces lignes a été l'un des artisans de cette résolution en proposant au gouvernement français de la porter.

L'interaction avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme

Le grand succès du réseau des INDH réside dans le fait d'avoir su justifier de l'intérêt de leur contribution au contrôle du respect par les États de leurs engagements internationaux en matière de droits de l'homme.

Tous les organes de traités prévoient l'intervention des INDH de statut A, en particulier dans le cadre de l'examen périodique des États. Nombreux sont ceux qui ont formalisé cette interaction. Les contributions écrites des INDH sont attendues et un échange avec les experts est organisé. Le format de cette interaction varie suivant les organes. Certains prévoient une intervention publique et filmée (29), d'autres une intervention à huis clos (30), d'autres enfin prévoient un échange préalable sur la liste des questions à poser à l'État pour actualiser le rapport périodique de l'État qui sera examiné (31).

Des résolutions du Conseil des droits de l'homme (32) fixent les modalités d'intervention des INDH de statut A dans cette enceinte intergouvernementale. Lors de l'examen périodique universel, les recommandations des INDH sont mises en exergue dans le rapport des parties prenantes compilé par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et l'intervention orale de l'INDH est prévue juste après celle de l'État, ce qui témoigne de l'importance accordée à son expertise et son indépendance.

Les INDH ont également un rôle particulier vis-à-vis des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Lors de leurs visites officielles dans les pays, les rapporteurs spéciaux rencontrent l'INDH, qui leur livre son analyse de la situation.

Tenues d'en assurer le suivi, les INDH s'appuient sur les recommandations adressées par l'ensemble de ces mécanismes à leurs États afin de livrer un plaidoyer pour un meilleur respect des conventions internationales des droits de l'homme. Nombre d'INDH se saisissent du levier international pour en faire le porte-voix des lacunes, manquements et violations qu'elles constatent sur le terrain et susciter des améliorations concrètes de la situation des droits de l'homme dans leur pays.

LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE CRÉDIBILITÉ FACE AUX RISQUES DE POLITISATION DES RÉSEAUX

La logique inclusive du réseau des INDH a engendré un élargissement ample et désordonné, dont certains États ont su exploiter les ressorts.

(29) Par exemple, le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale.

(30) Par exemple, le Comité des Nations Unies contre la torture.

(31) Par exemple, le Comité des Nations Unies sur l'élimination à l'égard des femmes.

(32) Résolution A/HRC/RES/16/21 du Conseil des droits de l'homme, 12 avr. 2011, « Réexamen des activités et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme ». Il est à noter que la Commission des droits de l'homme, en son temps, appuyait la création, le développement et le rôle essentiel des INDH. A cet égard, cf. la résolution E/CN.4/RES/2005/74 du 20 avril 2005 de la Commission des droits de l'homme.

Dans un contexte de politisation accrue, des réformes d'ampleur doivent être menées pour apporter une crédibilité nouvelle au réseau des INDH.

Les risques de la politisation

Le rayonnement des INDH auprès des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme a suscité l'intérêt de certains Etats qui essaient d'influencer, voire de contrôler le mouvement pour servir leurs intérêts. Les effets de la politisation sont d'autant plus dévastateurs que le réseau est exposé à des fragilités structurelles.

Les effets du mouvement de politisation

Certains Etats ont saisi les faiblesses du réseau pour limiter l'influence de leur institution nationale au niveau interne. Certains Etats, hostiles aux droits de l'homme, tentent de peser sur la dynamique du réseau.

La fragilité institutionnelle

Le SCA s'attache davantage au cadre juridique qu'à rechercher la manière d'opérer des INDH, l'effectivité de leur mandat ou leur capacité à critiquer publiquement les politiques gouvernementales au regard des normes internationales des droits de l'homme. Ainsi, certains Etats ont aisément pu faire accréditer leur INDH en adoptant des législations satisfaisantes au regard des Principes de Paris, sans pour autant doter ces institutions des moyens financiers, techniques et humains suffisants pour mener à bien leurs missions sur le terrain. C'est ainsi que le réseau s'est élargi rapidement.

Cette logique d'inclusion visant à soutenir les INDH, dont les visées sont louables, n'incite cependant pas les Etats à investir dans leurs INDH en les dotant de prérogatives fortes et des moyens afférents. Beaucoup d'entre elles ne sont pas en capacité de déployer des actions à la hauteur des enjeux et de nourrir un dialogue fécond avec les experts des organes de traités, faute notamment de pouvoir se déplacer à Genève pour les rencontrer.

Cette fragilité est encore plus prégnante s'agissant des INDH unipersonnelles. Il suffit pour les gouvernements de mettre à leur tête une personnalité à l'écoute du pouvoir, afin de limiter largement leurs actions. Les garanties d'indépendance sont peu de choses si la tête de l'institution ne souhaite pas s'exprimer sur les sujets sensibles. Certaines INDH, pourtant de statut A, subissent de plein fouet des pressions politiques, pouvant aller jusqu'à la révocation de ses dirigeants. Le Defensor del pueblo d'Equateur vient d'être démis de ses fonctions. D'autres sont poussés à la démission, comme en Australie ou au Costa Rica. D'autres Etats ne nomment tout simplement pas de chef à la tête de l'institution, comme c'est le cas depuis neuf ans pour la Defensoria del pueblo d'Argentine. En Europe, les effets du populisme heurtent les garants des droits et libertés que sont les *ombudsmans*, comme en Pologne où le PiS, depuis son arrivée au pouvoir, critique très vivement l'actuel Défenseur des droits de l'homme.

Les commissions consultatives sont moins fragiles, car le nombre de leurs membres et leur fonctionnement pluraliste et collégial les protègent davantage, mais certains Etats, comme la Sierra Leone, n'ont pas hésité à destituer d'un seul coup l'ensemble des membres, faisant reculer les digues morales.

Cette fragilité institutionnelle et la volatilité qui en résulte ne manquent pas d'affecter l'ensemble du réseau.

L'émergence d'INDH gouvernementales

La situation est encore plus problématique quand des INDH épousent une logique d'Etat. Certaines INDH sont devenues des agents de leur gouvernement, ne travaillant qu'avec les GONGOs (33), cherchant parfois même à organiser la répression contre les défenseurs des droits de l'homme et à justifier les actions de l'Etat quand bien même elles seraient contraires aux normes internationales des droits de l'homme.

Même si ces INDH sont très peu nombreuses, l'effet produit sur la crédibilité du réseau est désastreux quand elles publient des communiqués de presse pour justifier l'application de la peine de mort ou la pratique de la torture. De grandes organisations non gouvernementales (ONG) de la société civile locale ou internationale critiquent ouvertement le réseau, plus particulièrement le SCA qui leur a octroyé un statut d'accréditation. Les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et les organes de traités ne manquent pas également de s'interroger sur l'indépendance et/ou la capacité de ces d'INDH.

L'intrusion de la géopolitique

A cette politisation de certaines INDH s'ajoute une crise de *leadership* dont les Etats savent se saisir pour peser sur la trajectoire des réseaux des INDH.

La crise de la gouvernance

La dernière présidence de GANHRI par l'INDH allemande, centrée sur la concertation et la recherche de visibilité pour le réseau, a révélé l'intensification des difficultés pour gérer un réseau élargi, organisé autour d'espaces régionaux dont les intérêts propres échappent au contrôle collectif. En dépit de ces difficultés, le réseau est parvenu à mener les négociations avec les organes de traités pour systématiser la coopération avec les INDH et à conclure un partenariat tripartite avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). GANHRI souffre cependant toujours d'un sous-financement que le partenariat tripartite et le soutien de la Norvège peinent à combler.

(33) Les GONGOs ou *government-organized non-governmental organizations* sont des associations théoriquement non gouvernementales mais créées ou soutenues par les Etats pour louer leurs actions.

Au niveau régional, l'élargissement désordonné des réseaux a conduit à atrophier leur cohérence. Des INDH, pourtant réputées proches de leur gouvernement mais accréditées de statut A, sont parvenues à se faire élire à des positions de gouvernance au sein de leur réseau régional comme au sein de GANHRI. Une fois installées dans les organes de gouvernance, ces INDH se fédèrent et représentent une force d'autant plus importante qu'elles s'organisent de façon transrégionale.

Les dynamiques politiques

Certains Etats cherchent à peser sur l'orientation du réseau international. Ainsi, juste après avoir été élu à la tête du réseau international en 2012, le président de l'INDH de Jordanie, une personnalité qui jouissait d'une forte crédibilité en matière de droits de l'homme, a subitement démissionné et a été remplacé par un ancien ambassadeur habitué des arcanes des Nations Unies. Ce dernier s'est ainsi trouvé à la tête du réseau international des INDH (34). Placées devant le fait accompli, les INDH n'ont pu contester cette situation. La présidence qui s'en est suivie a été particulièrement mouvementée.

Plus récemment, une dynamique s'est enclenchée autour des INDH des Etats islamiques, largement représentées au bureau de GANHRI (35). L'INDH du Qatar, où l'APF a ouvert récemment un bureau sous-régional, vient d'être désignée pour diriger le secrétariat du bureau de GANHRI à compter de 2019. Conformément aux règles de rotation géographique, elle devrait assurer la présidence de GANHRI à partir de 2021.

Le réseau arabe des INDH a pris un large essor en marge des régions qui structurent GANHRI. Alors que le Prix du réseau arabe vient d'être décerné au président algérien Abdelaziz Bouteflika, certaines INDH de ce réseau pourraient porter une remise en cause de l'universalité des droits de l'homme.

La reconquête de la crédibilité

Le réseau doit réformer en profondeur son système d'accréditation et s'engager dans de nouvelles modalités d'interaction avec le système international des droits de l'homme pour se préserver du risque de politisation.

L'accréditation, au cœur du processus de réformes

L'accréditation est la clef de voûte de la crédibilité des INDH et de leurs réseaux.

(34) La présidence du réseau international des INDH est dévolue à une institution et non à une personne.

(35) Le bureau de GANHRI comporte seize membres, quatre INDH élues par les quatre réseaux régionaux reconnus par GANHRI.

La faiblesse de l'examen par les pairs

L'accréditation des INDH au statut A repose sur un examen périodique par les pairs à l'égard duquel certaines organisations non gouvernementales formulent de vives critiques, soulignant l'incohérence, voire l'incongruité de certaines décisions. La confidentialité (36) des débats nourrit le soupçon quant à la perméabilité de certains participants du sous-comité d'accréditation aux pressions.

En dépit du principe de rotation géographique qui structure l'ensemble des fonctions de gouvernance dans les réseaux, l'INDH du Canada siège, pour les Amériques, au SCA, de façon permanente depuis sa création en 1999. Comme le relève le SCA au fil de ses rapports périodiques d'accréditation, le mandat (37) légal de cette institution peut paraître étroit au vu des Principes de Paris. Cette situation ne manque pas de nourrir des critiques à l'égard du système d'accréditation lui-même.

Le SCA se conçoit comme un organe quasi juridictionnel mais suit des procédures et des pratiques contestables (38). Or la qualité des décisions rendues ne saurait être détachable de la rigueur des procédures suivies. L'examen repose principalement sur les informations fournies à titre confidentiel par l'INDH examinée. Cette forte dépendance place le sous-comité dans une grande difficulté pour discerner les INDH qui ne seraient pas indépendantes. En outre, le SCA se montre peu réactif face à un changement grave dans la situation politique d'un pays conduisant à des violations massives des droits de l'homme et une altération très sérieuse de la conformité de l'INDH aux Principes de Paris. Lorsqu'il constate que des INDH de statut A dysfonctionnent, la rétrogradation au statut B se révèle une entreprise très fastidieuse.

Refonder le système de l'accréditation

Si, collectivement, les INDH ont intérêt à ce que le seuil d'entrée de l'accréditation au statut A soit élevé pour asseoir leur crédibilité, à titre individuel, chacune nourrit des inquiétudes pour le maintien de sa propre accréditation. Cette inquiétude atteint désormais les INDH les plus solides, depuis que le SCA a préféré différer la ré-accréditation de l'INDH du Danemark, pourtant particulièrement robuste et reconnue, en la soumettant à un questionnement sévère, qui n'a pas manqué de nourrir les accusations de « double standard ».

Les volontés réformatrices peinent à se faire entendre à l'intérieur du réseau, comme le montrent les difficultés rencontrées pour faire

(36) Seule la liste des INDH examinées et le rapport des sessions du SCA sont rendus publics.

(37) La loi d'habilitation de l'INDH (*Canadian Human Rights Act*, 1985) lui confère une compétence exclusivement fédérale dans le traitement des discriminations à l'égard des personnes, à l'exclusion de celles qui se trouvent en situation irrégulière.

(38) Comme le souligne la section des INDH du Haut-Commissariat aux droits de l'homme qui assure le secrétariat du SCA, la pratique de l'un des membres du SCA consistant à adresser, juste avant la session, aux autres membres, sa propre analyse de la conformité des INDH qui seront examinées devrait être prohibée.

adopter (39) une réforme simple et fondamentale pour la crédibilité du réseau, qui vise à rendre possible la désaccréditation des INDH de statut B (40) qui dysfonctionneraient très gravement. Toutefois, les partenaires stratégiques de GANHRI peuvent apporter un fort soutien.

La procédure suivie pour l'accréditation devrait être complètement refondée. Au lieu de la confidentialité des informations et de l'absence de vérifications qui autorisent toutes les contre-vérités de la part des INDH gouvernementales, il faudrait s'inspirer de la procédure suivie pour l'examen périodique universel (EPU), qui est une revue par les pairs dont les procédures sont de meilleure qualité. Comme pour l'EPU, la procédure devant le SCA devrait s'articuler autour de trois rapports : le rapport de l'INDH (41), le rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme qui ferait l'inventaire de ce que dit le bureau local et des observations des organes de Traités et des rapporteurs spéciaux sur l'INDH concernée, ainsi que le rapport des parties prenantes. Pour ce dernier rapport, un appel à contribution lancé aux organisations non gouvernementales serait nécessaire. Ces rapports devraient être rendus publics (42), afin de prendre à témoin la société civile internationale et de peser sur les Etats qui n'accordent pas aux INDH les moyens de leur indépendance et d'un fonctionnement effectif.

Suivant des propositions déjà portées par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (43), il importerait également de modifier la composition du SCA pour lui substituer un comité d'experts, composé de cinq membres non affiliés aux INDH, dont l'autorité morale, l'expertise et l'intégrité serait parfaitement reconnues, en s'inspirant de la sélection des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Il serait aisé d'imaginer un comité de sélection composé de représentants du partenariat tripartite (44).

(39) Le Bureau de GANHRI, lors de sa réunion à Marrakech en octobre 2018, a demandé que soient conduites des consultations complémentaires au sujet de cette réforme portée depuis 2017 par l'auteur de ces lignes.

(40) Actuellement, l'accréditation au statut B (INDH partiellement conforme aux Principes de Paris) est donnée une fois pour toutes, sans réexamen périodique, ni possibilité de revue spéciale. La désaccréditation est impossible en l'état des textes.

(41) Les INDH sont tenues actuellement d'adresser un dossier comportant notamment une déclaration de conformité aux Principes de Paris, sans véritable vérification sur les informations qui y sont portées.

(42) Actuellement, les quelques contributions des organisations non gouvernementales (ONG) ne sont pas publiques. Elles sont transmises à l'INDH concernée et aux participants du SCA. Il est arrivé que, par crainte de représailles, une ONG demande à retirer sa contribution afin que l'INDH concernée n'en ait pas connaissance.

(43) *Evaluation of OHCHR support to National Human Rights Institutions*, 2015.

(44) Ce partenariat est composé du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, du Programme des Nations Unies pour le développement et de GANHRI. Pour GANHRI, ce pourraient être les présidents des réseaux régionaux reconnus par GANHRI.

Des procédures nouvelles pour préserver les INDH du risque de politisation

La consolidation du réseau et son ancrage dans les mécanismes internationaux de contrôle devrait contribuer à préserver les INDH des risques de politisation.

Consolider le réseau à l'abri des logiques d'Etat

S'agissant du financement des réseaux, il importe d'instituer des règles relatives à la provenance des fonds au sein du réseau international, comme au sein des réseaux régionaux reconnus et non reconnus par GANHRI. Cette traçabilité est incontournable pour éviter les suspicions de reprise en main par certains Etats.

Pour consolider le réseau international, il faudrait retrouver la voie des réformes stratégiques, créer des emplois, engager un dialogue plus nourri avec les ONG et, surtout, choisir des *leaders* capables de parler d'égal à égal avec les autres acteurs.

Pour renforcer la solidité des INDH elles-mêmes, il est essentiel que l'exigence de pluralisme qui était l'un des triptyques des Principes de Paris retrouve sa place dans le dispositif. L'existence de collègues qui représentent les courants de pensée existant dans le contexte national rend les INDH plus fortes. A tout le moins, le respect du pluralisme peut être assuré par les liens multiples et étroits tissés par l'INDH avec les milieux universitaires, des ONG, des associations professionnelles, qui sont susceptibles de la protéger des interférences gouvernementales.

Ancrer le réseau dans les mécanismes internationaux de contrôle

L'enracinement des INDH au sein du système international des droits de l'homme est essentiel pour préserver leur utilité. C'est à l'aune de la capacité des INDH à contribuer aux mécanismes de contrôle de façon indépendante et experte que devrait se mesurer leur conformité aux Principes de Paris.

Dans la continuité du séminaire organisé en mars 2016 (45), le réseau, avec l'appui du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, devrait s'employer à formaliser et harmoniser l'interaction des INDH avec les organes de traités, en se basant sur les standards les plus élevés.

Le réseau pourrait également demander à ce que les INDH soient systématiquement invitées à produire des contributions quand un organe de traités est saisi d'une situation individuelle (46). Il en est de même des rapporteurs spéciaux qui pourraient utilement solliciter l'avis de

(45) Plusieurs INDH avaient été invitées à Genève, en mars 2016, pour échanger avec des experts de tous les organes de traités, sur l'approfondissement de leur interaction. L'auteur de ces lignes y avait participé.

(46) A titre d'illustration, il aurait été utile que l'INDH française (CNCDDH) transmette une contribution au Comité des droits de l'homme dans les affaires Baby Loup et celles du voile intégral (constatations CCPR/C/123/D/2747/2016 et CCPR/C/123/D/2807/2016 du 17 juillet 2018) portées devant lui, d'autant que, s'agissant de la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, la CNCDDH avait rendu un avis en 2010.

l'INDH concernée sur les réponses apportées par les Etats à leurs lettres d'allégation et leurs appels urgents.

* *
*

Face aux difficultés qui affectent la capacité des INDH à insuffler une approche des droits de l'homme plus pluraliste, pragmatique et efficace, il reste au réseau international des INDH à repenser sa trajectoire. Pour donner corps à l'affirmation d'Etienne Le Roy , selon lequel « *le droit est moins ce qu'en disent les textes que ce qu'en font les acteurs* » (47), le réseau des INDH devra s'appuyer sur son enracinement dans les mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme pour se prémunir contre l'intrusion des logiques d'Etat.

Il s'agit pour elles d'approfondir leur intégration aux acteurs de la gouvernance mondiale, dans un dialogue interculturel assumé. Pour la crédibilité et l'utilité du réseau international des INDH, le défi à relever, celui de l'effectivité des droits de l'homme, exige de la rigueur et de continuer à concevoir des mécanismes innovants.

(47) Etienne LE ROY, *Jeu des lois*, 1999, cité par Christoph EBERHARD, « Au-delà de l'universalisme et du relativisme : l'horizon d'un pluralisme responsable », *Anthropologie et Sociétés*, vol. XXXIII, n°3, 2009, pp. 79-100.