

CNCDH, Défenseur des droits: des institutions indispensables

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) et le Défenseur des droits (DDD) sont deux institutions qui font autorité, notamment par leurs avis et rapports. Dans un contexte où le combat pour le respect des droits de l'Homme est souvent mis à mal, quel rôle jouent-elles exactement ?

Françoise DUMONT, présidente d'honneur de la LDH

Tous les ans, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) rend son rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Sans doute est-ce là son apparition la plus médiatisée, mais cette institution mène un travail beaucoup plus vaste, en partie lié à sa déjà longue histoire.

La création de la CNCDH remonte à mars 1947, date à laquelle un arrêté du ministère des Affaires étrangères donna naissance à la Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des Etats et des droits de l'homme. Cette Commission fut placée sous la présidence de René Cassin. Très vite, elle devint la Commission consultative de droit international, puis la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Dès le 16 juin de cette même année, René Cassin mit à l'étude un projet en quarante-cinq articles d'une Déclaration universelle des droits de l'Homme, dont la version finale sera adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies, réunie à Paris. En même temps, il s'attela à la création de la Commission des droits de l'Homme des Nations unies, dont la Commission consultative française deviendra l'un des premiers relais nationaux. Cette Commission consultative s'ouvrira vite à d'autres experts et aux représentants de six ministères qui, ensemble, prépareront 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.

Année après année, la CNCDH vit à la fois s'élar-

La possibilité de saisine du Défenseur des droits est un point fort de cette institution. Cette saisine est conçue de manière très étendue, et en même temps très précise.

gir son champ de compétences et sa composition augmenter. Dernière attribution en date : elle vient d'être nommée rapporteur national indépendant sur la lutte contre la traite des êtres humains.

La CNCDH, parole de la société civile

L'année 2007 constitua, pour la CNCDH, une étape importante. En effet, le 5 mars de cette même année, le Parlement adopta une loi à la fois pour refonder la Commission et en préciser les attributions. Ainsi, elle « [...] assure, auprès du gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'Homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés par ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence tant sur le plan national qu'international. 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. La Commission exerce sa mission en toute indépendance ».

Les attributions englobent donc des compétences aussi bien sur le plan national qu'international, avec des possibilités de saisine mais aussi d'autosaisine – ce qui, au cours des dernières années, s'est révélé être de plus en plus souvent le cas. Ces attributions sont par ailleurs conformes aux Principes de Paris⁽¹⁾ qui fixent la feuille de route de toutes les institutions nationales des droits de l'Homme.

Le 26 juillet 2007, un décret en Conseil d'Etat vint conforter son indépendance par un mécanisme

(1) Adoptés en 1992 par la Commission des droits de l'Homme de l'ONU, ils définissent le statut, les pouvoirs et le fonctionnement des institutions nationales de défense des droits de l'Homme.



© DR LICENCE CC

de contrôle de la nomination des membres de la Commission: «*Les membres de la commission [...] et leurs suppléants sont nommés par arrêté du Premier ministre, après avis d'un comité composé du vice-président du Conseil d'Etat et des premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes sur les organismes susceptibles d'émettre des propositions de nomination.*»

La CNCDH comprend aujourd'hui soixante-quatre membres, tous issus de la société civile au sens le plus large du terme. Cette caractéristique fait vraiment de la CNCDH un lieu privilégié d'échanges entre des personnalités d'expériences fortes et diverses: représentants d'ONG et de confédérations syndicales, personnalités choisies en raison de leurs compétences reconnues en matière de droits de l'Homme, représentants des cultes et de la libre pensée, experts siégeant dans les instances internationales, parlementaires, tous sont garants du pluralisme.

Les membres participent aux avis et aux études émis par la CNCDH et organisent de nombreuses auditions qui permettent d'entendre l'expertise et la parole d'acteurs très divers.

Une action internationale et européenne

L'action de la CNCDH sur le plan international ou européen est tout aussi importante que mal connue. La CNCDH est d'abord l'une des plus anciennes institutions nationales accréditées par les Nations unies de statut «A», c'est-à-dire conforme aux Principes de Paris. Par ailleurs, depuis 2006, les relations de la CNCDH et du Conseil de l'Europe n'ont cessé de se renforcer et de se diversifier. Ainsi,

Christine Lazerges et Jacques Toubon, respectivement présidente de la CNCDH et Défenseur des droits.

la CNCDH a initié un projet pilote sur le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, et elle est régulièrement sollicitée par les organes du Conseil de l'Europe pour des colloques, des réunions d'experts.

La CNCDH est également un membre particulièrement actif du Réseau européen des institutions de défense des droits de l'Homme (INDH), soit le réseau ENNHRI, et elle participe plus particulièrement au groupe de travail juridique chargé du suivi de la réforme du système de la Convention européenne des droits de l'Homme et des travaux menés au sein du Comité directeur des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. A l'initiative de la CNCDH, le réseau ENNHRI a, depuis 2004, statut d'observateur au sein de cette instance.

La CNCDH assure aussi le secrétariat général de l'Association francophone des INDH (AFCNDH). Enfin, elle nourrit un dialogue régulier avec les Défenseurs des droits de l'Homme du monde entier, soit en les recevant régulièrement, soit à travers le Prix des droits de l'Homme de la République française-Liberté, égalité, fraternité.

Comparé à la CNCDH, le Défenseur des droits (DDD) est une jeune institution. L'idée en a été portée en 2007 par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, lequel a proposé la création d'un Défenseur des droits fondamentaux pour remplacer le Médiateur de la République, institution créée en 1973.

Aujourd'hui, le rôle du Défenseur des droits est inscrit dans la Constitution, avec la loi du 23 juillet 2008. En 2011, lors du débat parlementaire à propos de la loi organique qui a instauré le Défen-

seur des droits, le gouvernement a proposé la suppression du Médiateur de la République, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et du Défenseur des enfants. Les sénateurs y ont ajouté la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde).

Le Défenseur des droits : quelles compétences ?

Le DDD préside trois collèges qui l'assistent dans l'exercice de ses attributions en matière de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, ainsi que dans le domaine de la déontologie en matière de sécurité. L'action de proximité constitue un axe important du travail du DDD, et s'appuie sur un maillage de représentants territoriaux.

La possibilité de saisine du DDD est par ailleurs un point fort de cette institution. Celle-ci est conçue de manière très étendue, et en même temps très précise. Outre les cas où il exerce son pouvoir d'autosaisine, le Défenseur mène ses actions sur la base de réclamations déposées devant lui par les citoyens recevables à le saisir. La loi organique relative au Défenseur des droits précise que l'autorité peut être saisie par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses rapports avec l'administration. La démarche peut aussi être entreprise par un enfant qui invoque la protection de ses droits ou une situation mettant en cause son intérêt, ainsi que par ses représentants légaux, les membres de sa famille, les services médicaux ou sociaux ou toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant, par ses statuts, de défendre les droits des enfants. Enfin, le DDD peut être saisi par toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte prohibée par la loi ou par un engagement international ratifié ou approuvé par la France, ainsi que par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant, par ses statuts, de combattre les discriminations ou d'assister les victimes de discriminations dès lors que cette association agit conjointement avec la personne lésée, ou au moins avec son accord. Enfin, il peut être saisi par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité. Une fois saisi, le Défenseur «apprécie si [ces] faits [...] appellent une intervention de sa part».

Au premier échelon se trouve une prérogative permettant au Défenseur de «demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui» par une réclamation individuelle. A cet effet, il peut entendre toute personne dont le concours lui paraît utile. Le deuxième degré

des prérogatives d'enquête du Défenseur consiste en la possibilité de se faire communiquer, sur sa demande motivée, «*toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission*». Ce droit de communication ne peut se voir opposer le caractère secret ou confidentiel de l'information, sauf en matière de défense nationale et de sûreté de l'Etat. Par exemple ni le secret bancaire, ni le devoir de réserve des personnels pénitentiaires ou le secret de l'enquête ou de l'instruction ne peuvent être opposés au Défenseur.

Le droit de suite dont il dispose permet au Défenseur de pallier l'absence de réaction d'une administration ou d'un mis en cause, en exerçant un pouvoir d'injonction incitant l'intéressé à se mettre en conformité avec le contenu d'une de ses recommandations.

Deux institutions utiles, complémentaires

Lorsqu'en 2010 la nouvelle autorité du Défenseur des droits a été créée, nous avons considéré que la disparition forcée de la CNDS, de la Défenseure des enfants et de la Halde était un très mauvais coup porté aux causes que défendaient ces instances spécialisées, d'autant plus que ce dispositif tentaculaire n'absorbait qu'en partie leurs compétences. Aujourd'hui, cette «mutualisation», qui s'inscrivait clairement dans une logique d'économies budgétaires, est un peu une vieille histoire et nous avons à plusieurs reprises - et dans différents domaines - eu l'occasion de saluer la réactivité et la teneur des avis émis par le DDD.

De même, nous nous sommes réjouis de la teneur très critique des avis de la CNCDH, qu'il s'agisse de ceux sur l'état d'urgence, sur les politiques migratoires ou sur les questions de laïcité, les textes produits reflétant à chaque fois les diverses contributions de la société civile. Les avis émis par le DDD émanent d'une tout autre démarche, mais ces deux institutions font un travail considérable et, d'une certaine façon, complémentaire.

Pour l'une comme pour l'autre, les deux mêmes questions se posent. Celle des moyens, d'abord. Les deux cent cinquante personnes qui travaillent au siège du DDD sont bien peu, face aux multiples saisines dont l'institution fait l'objet, et l'équipe de la CNCDH est aussi peu nombreuse. Celle de la prise en compte de leur «parole», ensuite. Même si les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme ou du Conseil constitutionnel montrent que la CNCDH a souvent raison, même si les avis émis par ces deux institutions servent de points d'appui pour les défenseurs des droits de l'Homme, ils sont rarement pris en compte. Cela ne manque pas d'interroger sur la place des contre-pouvoirs en France, et donc sur le fonctionnement même de la démocratie. ●

Nous nous sommes réjouis de la teneur très critique des avis de la CNCDH, qu'il s'agisse de ceux sur l'état d'urgence, sur les politiques migratoires ou sur les questions de laïcité, les textes produits reflétant à chaque fois les diverses contributions de la société civile.