



Strasbourg, Varsovie, 17 Juin 2013

Avis n° 724 / 2013
Avis du BIDDH-Nr.: NHRI -TUN/233/2013

CDL-AD(2013)019
Or.angl

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS CONJOINT

SUR LA LOI
n° 2008-37 DU 16 JUIN 2008
RELATIVE AU COMITÉ SUPÉRIEUR
DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES
DE LA RÉPUBLIQUE DE TUNISIE

de la Commission de Venise
et
de l'OSCE/BIDDH

Adopté par la Commission de Venise
à sa 95^{ème} session plénière
(Venise, 14-15 juin 2013)

sur la base des observations de

Mme Lydie ERR (membre, Luxembourg)
M. Latif HUSEYNOV (membre, Azerbaïdjan)
M. Jorgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. Marek Antoni NOWICKI (expert, OSCE/BIDDH)

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION.....	3
II. CHAMP DE L'ANALYSE	3
III. RÉSUMÉ.....	4
1. Principales recommandations.....	4
2. Recommandations supplémentaires	5
IV. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS	7
1. Normes internationales pertinentes.....	7
2. Principales tâches du Comité supérieur.....	8
3. Composition du Comité supérieur. Désignation/révocation de ses membres.....	12
4. Procédures de travail du Comité supérieur.....	16

I. INTRODUCTION

1. Dans le cadre d'un projet de l'OSCE/BIDDH sur la consolidation et la promotion des structures démocratiques en Tunisie et parmi les partenaires méditerranéens de l'OSCE pour la coopération, l'OSCE/BIDDH a proposé aux autorités tunisiennes de passer en revue leur législation actuelle afin d'en évaluer la conformité avec les normes internationales. Ce projet s'inscrit dans l'action à plus long terme de l'OSCE/BIDDH visant à soutenir les partenaires méditerranéens de l'OSCE pour la coopération.
2. Le 19 février 2013, le premier Directeur adjoint de l'OSCE/BIDDH a, entre autres, réitéré sa proposition dans un courrier adressé au conseiller du ministre tunisien des Droits de l'homme et de la Justice transitionnelle. Il y annonçait par ailleurs la volonté de son Bureau d'analyser la loi n° 2008-37 du 16 juin 2008 relative au Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de préférence en coopération avec la Commission de Venise.
3. Dans une lettre datée du 2 avril 2013, le conseiller du ministre des Droits de l'homme et de la Justice transitionnelle a demandé à l'OSCE/BIDDH de préparer, en coopération avec la Commission de Venise, un avis conjoint sur la loi relative au Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
4. Le présent avis fait suite à la demande susmentionnée, dans le but de soutenir le processus de développement de la législation relative au Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « le Comité supérieur ») et de garantir sa conformité avec les normes internationales pertinentes.
5. Le présent avis conjoint a été adopté par la Commission de Venise à sa 95^{ème} session plénière (Venise, 14-15 juin 2013).

II. CHAMP DE L'ANALYSE

6. L'avis porte uniquement sur la loi susmentionnée relative au Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la loi ») soumise pour examen. Il ne constitue donc pas une analyse complète de toute la législation-cadre existante sur la promotion et la protection des droits de l'homme en Tunisie.
7. L'avis soulève des points essentiels et fait ressortir les domaines critiques. Les recommandations qui suivent reposent sur les normes internationales applicables, dont celles de l'OSCE, et les bonnes pratiques internationales. Par souci de concision, l'avis insiste davantage sur les domaines problématiques que sur les aspects positifs de la loi.
8. Le présent avis se fonde sur une traduction officielle de la loi. Néanmoins, cette traduction peut, sur certains points, ne pas être l'exacte transcription de la version originale du texte ; certaines observations peuvent par conséquent être dues à un problème de traduction.
9. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent à préciser que le présent avis ne préjuge en rien des éventuelles recommandations ou observations écrites ou orales relatives à la loi ou à des textes législatifs connexes que l'OSCE/BIDDH ou la Commission de Venise pourront formuler ultérieurement.
10. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont conscience du fait que la loi a été adoptée en 2008. Dans le cadre du processus de réforme engagé en Tunisie au lendemain de la révolution, l'occasion s'offre aujourd'hui de mettre en place une institution efficace de protection des droits de l'homme. Le présent avis a pour objet d'aider les autorités

tunisiennes dans cette tâche, étant entendu que les règles fondamentales régissant cette nouvelle institution seront inscrites dans la future Constitution.

III. RÉSUMÉ

11. Pour garantir la pleine conformité de la loi avec les normes internationales, notamment avec les Principes de Paris des Nations Unies, les recommandations suivantes sont formulées :

1. Principales recommandations

- A. veiller à ce que l'existence du Comité supérieur soit garantie par la Constitution, dont les dispositions devraient définir ses principales compétences et les principes fondamentaux de son fonctionnement, s'agissant notamment de son indépendance, y compris financière, ainsi que les règles régissant la désignation de ses membres et la fin de leurs mandats ; [par. 16-17, 27-28, 47-48 et 72] ;
- B. préciser dans la loi que le Comité supérieur est un organe de protection des droits de l'homme généraliste, autonome et indépendant, doté de larges compétences ; [par. 22 et 27] ;
- C. préciser dans la loi que le Comité supérieur peut fournir des avis, des recommandations, des rapports et des propositions concernant toutes questions relatives à la promotion des droits de l'homme sur demande des institutions publiques compétentes ou à la suite d'une plainte individuelle, mais aussi de sa propre initiative ; [par. 22, 25 et 37] ;
- D. préciser dans la loi les principaux paramètres des procédures de soumission et de traitement des plaintes pour violation des droits de l'homme, en indiquant notamment que le Comité supérieur a compétence pour régler lui-même ce type d'affaires (à moins qu'un autre organe indépendant de protection des droits de l'homme ne soit chargé de le faire), par divers moyens dont des règlements à l'amiable, la formulation de conclusions ou de recommandations ; [par. 23-24, et 69] ;
- E. énoncer dans les tâches qui incombent au Comité supérieur au titre de la loi et dans le cadre de son mandat général, la possibilité de formuler des recommandations relatives à l'adoption de lois et de mesures administratives ou à leur modification, ainsi qu'à la ratification d'instruments internationaux pertinents, à leur suivi et à leur mise en œuvre ; [par 27] ;
- F. veiller à inscrire dans la loi que la composition du Comité supérieur et de son personnel de soutien reflète une diversité de segments de la société tunisienne, de professions et d'origines, comme requis par ses pouvoirs, ainsi qu'une représentation égale des hommes et des femmes et des différentes régions du pays ; [par. 44] ;
- G. introduire dans la loi un large processus de sélection et de désignation ouvert et transparent visant à sélectionner/désigner des membres de diverses origines et professions, en raison de leurs compétences et expériences personnelles et sur la base de critères prédéterminés, objectifs et publics ; [par. 44 et 48] ;
- H. inclure dans la loi une disposition garantissant l'immunité aux membres du Comité supérieur et au personnel de soutien, en les dégageant de toute responsabilité juridique pour les actions entreprises dans le cadre de leurs fonctions officielles ; cette disposition devrait également préciser les circonstances dans lesquelles cette immunité peut être levée et les procédures pour ce faire ; [par. 51] ;

- I. énoncer clairement dans la loi les circonstances dans lesquelles il peut être mis fin prématurément au mandat d'un membre du Comité supérieur ainsi que la procédure y afférente, laquelle doit faire intervenir des instances indépendantes et garantir au membre concerné le droit d'être entendu ; [par. 55-56 et 72] ;
- J. veiller à ce que la loi interdise aux autorités publiques exécutives de restreindre les fonds publics alloués au Comité supérieur d'une manière susceptible de compromettre son indépendance financière ; [par. 63] ;

2. Recommandations supplémentaires

- K. veiller à ce que la loi prévoie le suivi de la mise en œuvre des recommandations et propositions du Comité supérieur dans son mandat ; [par. 22] ;
- L. préciser dans la loi qu'il convient de prendre en compte l'égalité des sexes et les droits des femmes dans toutes les stratégies de protection des droits de l'homme ; [par. 25] ;
- M. insister spécifiquement dans la loi sur la nécessité de préserver en tout temps la confidentialité de l'identité et de la vie privée des plaignants, vis-à-vis du gouvernement, de l'Assemblée nationale ou du Parlement, ainsi que du public ; [par. 26] ;
- N. établir dans la loi les relations entre le Comité supérieur et le Président, l'Assemblée nationale ou le Parlement, le gouvernement et les autres institutions publiques, en veillant à ce que ces relations ne compromettent pas l'indépendance du Comité supérieur ; [par. 28] ;
- O. inclure dans la loi l'obligation faite aux institutions publiques et aux agents de l'Etat ainsi que des délais pour coopérer avec le Comité supérieur dans la conduite de ses activités et de ses enquêtes ; [par. 29] ;
- P. préciser expressément dans la loi que le Comité supérieur a pour rôle de donner des conseils au sujet des rapports officiels à soumettre aux organes de protection des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies et de les examiner, et non de rédiger lui-même ces rapports ; [par. 30] ;
- Q. énoncer dans la loi que le Comité supérieur dans son ensemble, plutôt que son président, a pour mission de mener les enquêtes et autres tâches relevant de son mandat, y compris d'effectuer régulièrement des visites dans les lieux où des personnes sont privées de liberté, sans préavis et au moment de son choix ; [par. 33, 37 et 59] ;
- R. préciser dans la loi que les visites effectuées dans les lieux où des personnes sont privées de liberté ont pour objectif de s'assurer de l'application de la législation nationale mais aussi des normes internationales pertinentes ; [par. 33] ;
- S. mentionner expressément dans la loi que les entretiens avec des personnes privées de leur liberté, ainsi que toute correspondance entre ces dernières et le Comité supérieur, s'effectuent en privé et en toute confidentialité, sans aucune surveillance ; [par. 34] ;
- T. prévoir dans la loi la possibilité pour le Comité supérieur de formuler de façon indépendante des conclusions et des recommandations sur la manière de régler les problèmes et de remédier aux lacunes identifiés au cours des visites dans des lieux où des personnes sont privées de liberté ; [par. 35] ;
- U. si un mécanisme national de prévention distinct est mis en place, inclure dans la loi un cadre de coopération effective entre le Comité supérieur et cet organe ; [par. 36] ;
- V. porter à six ans non renouvelables la durée du mandat des membres du Comité supérieur afin de renforcer l'indépendance de cet organe ; [par. 43] ;

- W. modifier l'article 8 de la loi de manière à ce que le président du Comité supérieur soit élu par ses membres et issu de leurs rangs ; [par. 50] ;
- X. inclure dans la loi une disposition garantissant que l'immunité couvre les bagages, la correspondance et les moyens de communication du Comité supérieur, ainsi que l'inviolabilité générale des biens, documents et locaux ; [par. 52] ;
- Y. préciser dans la loi que les membres du Comité supérieur ne doivent solliciter ni accepter d'instructions, en rapport avec l'exercice de leurs fonctions, d'aucun gouvernement ni d'aucun autre organe ou agent public ; [par. 53] ;
- Z. indiquer dans la loi qu'un certain nombre de membres du Comité supérieur exercent leurs fonctions à temps plein et doivent, au terme de leur mandat, être autorisés à réintégrer leur ancien poste dans la fonction publique ou à intégrer un poste similaire ; [par. 54] ;
- AA. inclure dans la loi des dispositions sur les conflits d'intérêts inacceptables dans l'exercice des fonctions des membres du Comité supérieur ainsi que sur les conséquences d'un tel conflit d'intérêts ; [par. 56] ;
- BB. envisager l'insertion dans la loi d'une disposition prévoyant la désignation d'un vice-président chargé de remplacer en son absence le président du Comité supérieur ; [par. 60] ;
- CC. veiller à conditionner la prise de décisions importantes par le Comité supérieur à l'atteinte du quorum requis ; [par. 61] ;
- DD. autoriser dans la loi la perception de subventions additionnelles pour les travaux du Comité supérieur, y compris de la part de donateurs internationaux, régie par une procédure pleinement transparente ; [par. 63] ;
- EE. préciser ce qui distingue les deux rapports annuels évoqués à l'article 12 de la loi ou, de préférence, envisager leur fusion au sein d'un seul rapport annuel à soumettre au Président, à toutes les instances gouvernementales intéressées, à l'Assemblée nationale ou au Parlement et à présenter au public. Dans l'idéal, ce rapport devrait être débattu au sein de l'Assemblée nationale ou du Parlement ; [par. 64] ;
- FF. veiller à ce que tous les rapports et avis produits par le Comité supérieur soient publiés ; [par. 65] ;
- GG. envisager la suppression de la partie de l'article 10 de la loi qui exige l'approbation par décret du Président des règles d'organisation et des modalités de fonctionnement du Comité supérieur ; [par. 66] ;
- HH. réexaminer si les audiences du sous-comité devraient être ouvertes aux membres du Comité qui représentent des ministères, afin d'éviter un éventuel conflit d'intérêts ; [par. 68]
- II. établir dans la loi un niveau de rémunération des membres du Comité supérieur (particulièrement ceux exerçant à temps plein) qui soit concurrentiel et reflète le rôle particulier de surveillance des droits de l'homme du Comité supérieur ainsi que le haut degré d'expertise de ses membres ; [par. 70].

IV. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

1. Normes internationales pertinentes

12. En vertu de l'article 1 de la loi, le Comité supérieur des droits de l'homme et des libertés fondamentales est chargé de la promotion et la protection des droits de l'homme, la consolidation de leurs valeurs, la diffusion de leur culture et la contribution à la garantie de leur exercice. Il constitue de ce fait une institution nationale des droits de l'homme au sens des Principes des Nations Unies concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, communément appelés Principes de Paris¹.

13. En raison de la spécificité de la nature, du mandat et des compétences des institutions nationales des droits de l'homme de par le monde, les Principes de Paris ne contiennent pas de normes internationales particulières régissant ce type d'organes mais énoncent plutôt les éléments fondamentaux requis pour garantir leur fonctionnement quelle que soit leur forme (commission des droits de l'homme, défenseur du peuple ou médiateur). Selon les Principes de Paris, une institution nationale est investie de compétences de protection et de promotion des droits de l'homme et est dotée d'un mandat aussi étendu que possible. Par ailleurs, ce type d'institution doit, dans sa composition, refléter les principes de pluralisme et être indépendante, notamment financièrement, du gouvernement.

14. La nécessité de mettre en place des institutions nationales efficaces, indépendantes et pluralistes chargées de la protection et la promotion des droits de l'homme a également été réaffirmée récemment par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies dans sa résolution 20/14 sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme², et dans de nombreuses résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies³.

15. Dans la zone du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres a également recommandé aux Etats membres d'établir des institutions nationales efficaces pour la promotion et la protection des droits de l'homme, « en particulier des commissions des droits de l'homme de composition pluraliste, des ombudsmen ou des institutions comparables »⁴. Au sein de la région de l'OSCE, les Etats participants de l'OSCE se sont engagés à faciliter la création et le renforcement d'institutions nationales indépendantes dans le cadre des droits de l'homme et de l'Etat de droit⁵.

¹ Définis lors du premier atelier international sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme tenu à Paris du 7 au 9 octobre 1991, et adoptés par la Commission des droits de l'homme (Résolution 1992/54, 1992) et par l'Assemblée générale (Résolution 48/134, 1993).

² Adoptée lors de la 20^e session du Conseil des droits de l'homme le 16 juillet 2012. Voir également la Résolution 2005/74 de la Commission des droits de l'homme, adoptée lors de sa 59^e réunion, le 20 avril 2005.

³ Voir les résolutions suivantes de l'Assemblée générale des Nations Unies : n^{os} 63/169 et 65/207 sur le rôle de l'ombudsman, du médiateur et des autres institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'homme (adoptées respectivement lors de la 70^e séance plénière le 18 décembre 2008 et la 71^e séance plénière le 21 décembre 2010), et n^{os} 63/172 et 64/161 sur les Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (adoptées respectivement lors de la 70^e séance plénière le 18 décembre 2008 et la 65^e séance plénière le 18 décembre 2009).

⁴ Recommandation n^o R (97) 14 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'établissement des institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme

⁵ Voir le Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, Copenhague, 29 juin 1990, par. 27. Voir par ailleurs la Décision n^o 10/07 du Conseil ministériel de l'OSCE intitulée Tolérance et non-discrimination : promotion du respect et de la compréhension mutuels (30 novembre 2007), par. 10, dans laquelle les Etats participants sont encouragés à établir des institutions ou organismes spécialisés pour lutter contre l'intolérance et la discrimination. Voir aussi Décision n^o 14/04 du Conseil ministériel de l'OSCE, Plan d'action de l'OSCE 2004 pour la promotion de l'égalité entre les sexes (7 décembre 2004), Art. 44 (g), axé sur l'instauration d'institutions démocratiques visant à faire progresser l'égalité entre les sexes, par exemple par des bureaux de médiateur aux niveaux local et national.

2. Principales tâches du Comité supérieur

16. Comme énoncé à l'article 2 de la loi, le Comité supérieur donne son avis sur toute question que lui soumet le Président de la République et susceptible de porter sur la consolidation et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Comité supérieur attire l'attention sur les cas de violation des droits de l'Homme et soumet au Président de la République les propositions susceptibles de consolider les droits de l'homme et les libertés fondamentales sur le plan national et international, y compris celles visant à mettre en conformité la législation et les pratiques relatives aux droits de l'homme avec les instruments nationaux et internationaux. Il est par ailleurs chargé d'accomplir toute mission qui lui serait confiée dans ce domaine par le Président, de recevoir les requêtes et les plaintes concernant les questions ayant trait aux droits de l'homme, les examiner, procéder, le cas échéant, à l'audition de leurs auteurs, les adresser à toute autre autorité compétente aux fins de saisine, informer les auteurs des requêtes et des plaintes des moyens de faire valoir leurs droits et soumettre les rapports y afférents au Président de la République.

17. Des tâches complémentaires sont énoncées à l'article 3 de la loi, en l'occurrence la réalisation de recherches, la préparation des projets de rapport à présenter par la Tunisie aux organes et comités des Nations Unies, le suivi de ces rapports, la sensibilisation aux droits de l'homme et la préparation et mise en œuvre des programmes et plans d'actions nationaux sur les droits de l'homme.

18. Il est intéressant de noter que le processus actuel d'établissement d'une nouvelle Constitution pour la Tunisie a pris en compte l'amélioration du cadre juridique ayant trait au fonctionnement de l'institution nationale des droits de l'homme. Le dernier projet de Constitution de la Tunisie (daté 1^{er} juin 2013) contient une disposition spécifique sur les « instances constitutionnelles », des structures indépendantes destinées à « renforcer la démocratie ». Elles disposent d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière. Leurs membres sont élus par l'Assemblée nationale ou le Parlement, auxquels ces instances soumettent des rapports annuels et rendent compte. Tous les organes de l'État doivent faciliter le travail de ces instances constitutionnelles indépendantes.

19. Dans ce contexte, la Tunisie met en place « une instance des droits de l'homme ». Selon les informations fournies par la Commission des instances constitutionnelles de l'Assemblée nationale constituante, la reconnaissance par la Constitution de l'instance des droits de l'homme est censée en garantir la stabilité, l'indépendance administrative et financière et les pleins pouvoirs. L'instance des droits de l'homme est composée de personnalités indépendantes et neutres, exerçant leur mandat pour une durée de six ans (non renouvelables). Cette instance est chargée de garantir et de contrôler le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et leur consolidation. Elle a également pour mission d'enquêter sur des affaires de violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de les régler elle-même ou de les soumettre aux autorités compétentes, et de formuler des avis sur les projets législatifs ayant trait aux droits de l'homme.

20. Les Principes de Paris des Nations Unies disposent qu'une institution nationale des droits de l'homme doit être dotée d'un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif. Elle a notamment pour attributions la préparation des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives aux droits de l'homme, soit à la demande du gouvernement, du Parlement ou d'autres autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine. L'institution nationale des droits de l'homme peut également décider de publier des documents se rapportant à des dispositions législatives et administratives, ainsi qu'à des organisations judiciaires, aux violations des droits de l'homme sur un plan général, à la situation nationale des droits de l'homme, ou contenant des propositions adressées au gouvernement pour mettre fin à des violations spécifiques des droits de l'homme.

21. Les autres tâches énoncées par les Principes de Paris incluent la promotion et l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie ; la contribution aux rapports à présenter aux organes des Nations Unies et la coopération avec ces derniers, et l'aide à apporter à la formulation de programmes d'éducation aux droits de l'homme.

22. L'article 2 de la loi reprend certaines tâches des institutions nationales des droits de l'homme énoncées dans les Principes de Paris, mais en les limitant à diverses façons de conseiller le Président de la Tunisie sur des questions relatives aux droits de l'homme (à la demande du Président), à la sensibilisation aux droits de l'homme et à la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Le Comité supérieur devrait être un organe indépendant et autonome des droits de l'homme ; ce point mériterait d'être explicitement souligné dans la loi⁶. En tant que tel, il ne devrait pas entrer en action uniquement sur demande du Président de la Tunisie, mais être plutôt en mesure de formuler des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme (sauf si ces tâches sont prises en charge par un autre organe des droits de l'homme tel qu'une institution du Médiateur⁷), à la demande de tout organe public, y compris du Président, de l'Assemblée nationale ou du Parlement, et du gouvernement, mais également de sa propre initiative. La loi devrait par ailleurs permettre au Comité supérieur de contrôler les suites données à ses recommandations et propositions par les autorités concernées.

23. Dans le même temps, alors qu'aux termes de l'article 2 de la loi, l'institution nationale des droits de l'homme peut recevoir et examiner les requêtes et les plaintes (vraisemblablement individuelles) concernant les questions ayant trait aux droits de l'homme, elle ne semble pas avoir le pouvoir d'enquêter de manière autonome et de donner directement suite à ces plaintes. Son action se limite à les transmettre à une « autorité compétente » aux fins de saisine. La transmission des plaintes aux autorités compétentes ne doit pas empêcher le Comité supérieur de traiter lui-même des violations alléguées des droits de l'homme (à moins, comme évoqué précédemment, qu'un autre organe des droits de l'homme soit expressément chargé d'examiner les plaintes dans ce domaine). Plusieurs autres commissions des droits de l'homme, de la région de l'OSCE⁸ ou d'autres partenaires méditerranéens pour la coopération⁹, examinent et répondent directement, d'une manière ou d'une autre, aux plaintes pour violation des droits de l'homme, par exemple en contactant les autorités publiques compétentes¹⁰ ou en engageant des procédures de médiation. Si de par la loi, le Comité supérieur est censé servir de principal mécanisme de traitement des plaintes en matière de droits de l'homme en Tunisie, il est conseillé d'énoncer explicitement dans la loi que cette instance a compétence pour examiner et donner suite de manière indépendante aux plaintes et autres signalements de violation des droits de l'homme par tous les moyens évoqués dans les Principes de Paris, y compris en recherchant un règlement amiable par la conciliation et la médiation, en publiant des conclusions sur certaines situations et plaintes en matière de droits de l'homme et en formulant des recommandations aux autorités compétentes, par exemple des propositions d'adaptations des lois, règlements et pratiques administratives. Selon les circonstances de l'affaire, la possibilité de transmettre les plaintes à d'autres organes compétents devrait elle aussi être maintenue.

24. Il convient par ailleurs de noter que les pouvoirs du Comité supérieur en matière de réception et d'investigation de plaintes ne sont que brièvement décrits à l'article 2, paragraphe 3. Cette disposition ne précise pas la procédure de dépôt des plaintes et le

⁶ Voir article 3 de la loi relative à la Commission nationale des droits de l'homme de Mongolie.

⁷ Selon les informations disponibles, la création d'une institution du Médiateur n'est pas actuellement à l'ordre du jour en Tunisie.

⁸ Voir par exemple les pouvoirs d'enquête des Commissions des droits de l'homme en Écosse et en Irlande (Section 8 de la loi relative à la Commission écossaise des droits de l'homme, et l'article 9 de la loi relative à la Commission irlandaise des droits de l'homme), voir également l'article 17 de la loi relative à la Commission nationale des droits de l'homme de Mongolie.

⁹ Voir articles 4, 5 et 7 du Décret royal relatif à la création du Conseil national des droits de l'homme du Maroc.

¹⁰ Voir Chapitre 2, Stratégies de protection, Recommandations du BIDDH, Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality, 2012.

traitement de ces dernières. Pour garantir que tous les particuliers et entités privées sont pleinement conscients de leur droit de soumettre des plaintes au Comité supérieur et des procédures qui en découlent, les dates limites de dépôt des plaintes au Comité supérieur, les délais de traitement et la liste des actions possibles et pertinentes que le Comité supérieur est en mesure de prendre dans de tels cas devraient être décrits en détail dans la loi. La procédure de traitement des plaintes et les suites données devraient être transparentes, et les décisions, actions et rapports/avis devraient dans toute la mesure du possible être rendus publics. La loi devrait par ailleurs préciser si ces plaintes visent exclusivement des organes publics ou si elles peuvent, dans certains cas, s'adresser à des entreprises (par exemple dans les affaires de discrimination, ou lorsque l'entreprise exerce des fonctions publiques).

25. Idéalement, le Comité supérieur devrait être en mesure de procéder à des investigations sur les plaintes reçues de particuliers, mais également d'entreprendre au besoin des enquêtes *ex officio* sur tout problème relatif aux droits de l'homme porté à sa connaissance. La conduite d'investigations autonomes à propos d'une plainte ou de la situation générale en matière de droits de l'homme devrait constituer une part essentielle de son activité. Dans ce cadre, il est également recommandé d'intégrer l'égalité des sexes et les droits des femmes dans toutes les stratégies de protection, afin que la procédure de traitement des plaintes et les actions entreprises par le Comité supérieur prennent en compte les besoins particuliers des femmes et des filles dans le contexte national.

26. Dans le même temps, il convient de préserver en toutes circonstances la confidentialité de l'identité et de la vie privée des plaignants, notamment à l'égard du gouvernement, du Parlement et du public (sauf si le plaignant lui-même renonce à ce droit)¹¹. Ce point devrait lui aussi être spécifié expressément dans la loi, en accordant une attention particulière à la protection et la sécurité des plaignants, des parties lésées et des témoins.

27. Pour garantir l'efficacité du Comité supérieur en tant qu'organe de promotion et de protection des droits de l'homme en Tunisie, il conviendrait de renforcer ses pouvoirs en matière d'élaboration de la politique nationale des droits de l'homme. Comme évoqué dans les Principes de Paris, la loi devrait énoncer clairement que le Comité supérieur a également pour mission de formuler des recommandations se rapportant aux modifications à apporter à la législation et aux mesures administratives ou à leur adoption, et d'encourager la ratification des instruments juridiques internationaux pertinents. Le Comité supérieur devrait par ailleurs contrôler la mise en œuvre de cette législation et de ces instruments. Sur un plan général, la loi devrait, conformément aux Principes de Paris, établir le Comité supérieur en tant qu'organe autonome et indépendant, doté de larges compétences lui permettant de donner suite à toute atteinte potentielle aux droits de l'homme. Il est essentiel d'établir dans la législation nationale, y compris au niveau constitutionnel, l'indépendance réelle et perçue des institutions nationales des droits de l'homme, s'agissant de leurs composition, pouvoirs, autonomie financière et méthodes de fonctionnement.

28. Parallèlement aux missions d'ordre général du Comité supérieur, la loi devrait également détailler explicitement ses relations avec le Président, le Parlement et le gouvernement, ainsi qu'avec les autres institutions publiques pertinentes. Dans ce contexte, la nature indépendante du Comité supérieur l'amène à coopérer avec tous les pouvoirs de l'Etat, tout en préservant une certaine distance avec les branches exécutives et législatives. De plus, il est essentiel qu'il trouve sa place dans le système constitutionnel.

29. Dans le même temps, la loi devrait préciser que toutes les institutions publiques et les fonctionnaires de l'Etat sont tenus de coopérer avec le Comité supérieur. Toute incapacité en la matière devrait être justifiée de manière adéquate. La loi devrait prévoir des délais précis pour répondre aux demandes du Comité Supérieur. Il est essentiel que la loi établisse clairement l'impossibilité d'invoquer le secret médical ou tout autre motif de non-divulgence des données en cas de demande d'informations de la part du Comité supérieur. Comme prévu dans les Principes de Paris, la loi devrait indiquer expressément que le Comité

¹¹ Voir, dans ce contexte, l'article 13 de la Loi relative à la Commission écossaise des droits de l'homme.

supérieur est habilité à « entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de sa compétence ».

30. Concernant la contribution du Comité supérieur à la préparation des rapports, évoquée à l'article 3 de la loi, il convient de noter que le rôle d'une institution nationale des droits de l'homme consiste habituellement à formuler des conseils et à examiner ces rapports aux organes de protection des droits de l'homme des Nations Unies et non à les rédiger au nom du gouvernement. Le Comité supérieur étant une institution autonome et indépendante, il conviendrait peut-être d'amender cette disposition ; par ailleurs, les institutions nationales des droits de l'homme pourraient, dans le cadre des procédures pertinentes, être incitées à produire des rapports parallèles à présenter aux organes susmentionnés.

31. Il est à saluer que le président du Comité supérieur puisse effectuer des visites dans les établissements pénitentiaires et de rééducation et les centres de détention, les centres d'hébergement ou d'observation des enfants, les organismes sociaux chargés des personnes ayant des besoins spécifiques (article 5). Le président du Comité peut se faire assister dans l'accomplissement de ses missions de deux membres dudit comité, à chaque visite d'inspection. Il est particulièrement louable que l'article 5 couvre un vaste éventail d'institutions où des personnes sont privées de liberté, et que ces visites puissent intervenir *ex officio*, et sans préavis.

32. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ci-après « l'OPCAT »), auquel la Tunisie a adhéré mi-2011, établit un « système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » (article 1 de l'OPCAT). Compte tenu de la formulation de l'article 5, le Comité supérieur pourrait être ou devenir le mécanisme national de prévention désigné que l'article 3 de l'OPCAT invite les États parties à mettre en place¹².

33. Indépendamment du fait que le Comité supérieur devienne ou continue d'être le mécanisme national de prévention désigné pour la Tunisie, l'article 5 devrait être amendé afin que les visites sur les lieux de privation de liberté ne soient pas réservées au président assisté de deux membres du Comité. Ce droit devrait être accordé au Comité dans son ensemble et ces visites entreprises par des membres spécifiques du Comité, sélectionnés en raison de leurs connaissances ou expertise pertinentes dans divers domaines, notamment la torture, la santé, la psychologie. Ces experts s'efforceront d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des régions (voir article 18 paragraphe 2 de l'OPCAT). Ces visites devraient être menées régulièrement ; l'absence de préavis et la capacité à les mener à la convenance du Comité supérieur devraient être maintenues. Elles ne doivent pas seulement avoir pour objectif de s'assurer de l'application de la législation nationale, comme énoncé à l'article 5, mais également des normes internationales concernées.

34. Si ces visites devaient continuer de relever des attributions du Comité supérieur, la loi devrait prévoir qu'elles couvrent toutes les personnes privées de liberté selon les modalités susmentionnées ; dans leur intérêt, la loi devrait par ailleurs énoncer expressément que les entretiens et plus généralement toutes les formes de correspondance entre le Comité supérieur et les personnes privées de liberté doivent se dérouler en privé, sans aucune supervision. Ce principe devrait être inclus dans la loi.

35. D'autre part, dans cette même hypothèse, la loi devrait également prévoir la possibilité pour le Comité supérieur de publier des conclusions et recommandations indépendantes sur la façon de régler, en temps utile, les problèmes et lacunes identifiés

¹² Selon des sources officielles tunisiennes, l'Assemblée nationale constituante devrait adopter prochainement une loi créant un mécanisme national de prévention distinct au titre de l'OPCAT, qui reposera sur un organe séparé.

dans les lieux visités¹³, et de formuler des propositions de réforme juridique, comme demandé par l'OPCAT.

36. Cependant, si un mécanisme national de prévention est établi séparément en vertu de l'OPCAT, la loi devrait instaurer un cadre adapté pour permettre une coopération institutionnelle efficace entre les deux organes, y compris une circulation fluide des informations.

37. Il est également à noter qu'en vertu de l'article 6 de la loi, « le président du Comité supérieur effectue, sur mandat spécial du Président de la République, des missions d'enquête et d'investigation portant sur des questions ayant trait aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, et soumet les rapports y afférents au Président de la République ». Des éclaircissements s'imposent quant à ces missions qui, de toute évidence, devraient incomber au Comité supérieur en tant que tel et pas seulement à son président. De plus, le Comité supérieur devrait également être en mesure d'effectuer toute mission ou tâche relative à la promotion et la protection des droits de l'homme de sa propre initiative ou à la demande du Parlement et d'autres organes compétents.

3. Composition du Comité supérieur. Désignation/révocation de ses membres

38. Actuellement, selon l'article 7, le Comité supérieur est composé d'un président et des membres suivants : quinze personnalités reconnues pour leur intégrité et leur compétence dans le domaine des droits de l'homme « représentant les différents courants de pensée, les universités et expertises », un représentant de la chambre des députés, un représentant de la chambre des conseillers, douze représentants d'organisations non gouvernementales nationales concernées par les droits de l'homme, et un représentant de chacun des ministères chargés de la justice et des droits de l'homme, de l'intérieur, des affaires étrangères, de l'éducation, de l'enseignement supérieur, des affaires sociales, de la santé, de la culture, de la jeunesse, de l'enfance, de la femme et de la communication. Au total, le Comité supérieur regroupe plus de 40 personnes. Les représentants des ministères assurent la coordination entre le comité supérieur et leurs ministères respectifs dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils peuvent assister aux réunions, mais ne disposent pas du droit de vote.

39. Il est à noter qu'avec plus de 40 membres, et deux sous-comités, la loi semble suivre le modèle de la Commission nationale consultative des droits de l'homme mise en place en France, qui compte 64 membres et est subdivisée en plusieurs sous-commissions et groupes de travail. Au sein de la région, le Conseil marocain des droits de l'homme est composé de 30 membres, de divers groupes de travail thématiques et commissions régionales.

40. En revanche, les commissions des droits de l'homme du Royaume-Uni et de l'Irlande comptent moins de membres – la Commission écossaise des droits de l'homme en compte cinq (dont le président), et la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord 8 (y compris le président) ; la Commission irlandaise des droits de l'homme comprend 9 membres (dont le président).

41. Les commissions, qu'elles soient à composition large ou restreinte, présentent toutes des avantages et des inconvénients. Celles comptant un effectif important reflèteront plus facilement les diverses composantes de la population et seront de nature véritablement pluraliste alors que les commissions à effectif restreint afficheront davantage de flexibilité et des processus décisionnels plus courts. Dans le cas du Comité supérieur tunisien, il peut être utile, pour renforcer l'efficacité et l'à-propos des rapports d'enquête et des décisions relatives aux plaintes, d'augmenter la fréquence des réunions plénières (à titre d'exemple, la Commission nationale consultative des droits de l'homme de la France se réunit six fois par

¹³ Voir aussi les rapports et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 19-23 novembre 2012, Chapitre 2, Recommandations spécifiques, p. 10.

an, soit une réunion tous les deux mois). Généralement, quelle que soit la taille de la commission des droits de l'homme, il est essentiel qu'elle soit soutenue par un personnel d'appui hautement professionnel. La législation devrait permettre au besoin l'assistance d'experts indépendants, y compris internationaux.

42. Le président et les membres du Comité supérieur sont désignés par le Président de la République, sur décret, pour une durée de trois ans renouvelable (article 8 de la loi). Les membres représentant les institutions publiques et les ONG sont désignés sur proposition de chacune des parties concernées. La loi ne prévoit pas de procédure spécifique pour la désignation du président et des autres membres du Comité supérieur.

43. La durée de trois ans du mandat des membres du Comité semble trop courte. Pour mieux garantir l'indépendance et l'impartialité du Comité supérieur et de ses membres, il est recommandé de porter cette durée à 5 ou 6 ans non renouvelable, évitant ainsi aux membres toute considération liée à une éventuelle reconduction dans leurs fonctions. Par souci de continuité, le premier mandat de certains membres du Comité pourrait être prolongé lorsque la composition de ce dernier est renouvelée.

44. Les Principes de Paris disposent que la composition du Comité supérieur et la désignation de ses membres doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer « la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme ». La composition du Comité supérieur devrait de ce fait refléter la diversité des segments de la société tunisienne, des professions et des origines et assurer, dans toute la mesure du possible une représentation égale des hommes et des femmes¹⁴ et des diverses régions du pays. Ces mêmes principes devraient également s'appliquer à son personnel d'appui¹⁵. Les garanties nécessaires pour assurer un tel pluralisme devraient être inscrites dans la loi. En même temps, la présence de juristes et autres professionnels hautement qualifiés en nombre suffisant permettrait de garantir des prestations efficaces et un niveau approprié d'interventions.

45. Le pluralisme peut encore être renforcé par le biais du processus de désignation (à titre d'exemple, avec des suggestions ou propositions de candidatures formulées par divers groupes sociaux), et de procédures permettant une coopération effective avec divers groupes de la société¹⁶. Le processus de sélection et de désignation doit être pleinement transparent, et reposer sur une large consultation. Les postes à pourvoir devraient être largement publiés, et il conviendrait d'augmenter le plus possible le nombre de candidats potentiels à partir d'un large éventail de groupes sociaux. Enfin, les membres devraient être sélectionnés sur la base de leurs aptitudes individuelles, plutôt que sur leur appartenance à une organisation spécifique¹⁷.

46. Pour l'heure, le Président de la République exerce une influence considérable sur la désignation des membres du Comité ; il semble qu'il ait à lui seul le pouvoir de sélectionner et désigner les 15 personnalités ainsi que le président du Comité. Parallèlement, la loi ne précise pas la procédure permettant de porter à l'attention du Président de la République les experts des droits de l'homme et les personnalités jugés compétents pour occuper la Présidence du Comité. De plus, alors que l'article 8 énonce que les représentants des ONG nationales des droits de l'homme sont désignés sur proposition de ces dernières, il n'est pas clairement établi s'il s'agit toujours des 12 mêmes ONG ou si d'autres sont en mesure de proposer des représentants, à charge pour le Président ou un autre organe, de sélectionner les douze qui intégreront le Comité.

¹⁴ Voir article 5, paragraphe 2 de la loi irlandaise relative à la Commission des droits de l'homme, imposant qu'au moins quatre membres soient des hommes et quatre des femmes.

¹⁵ Voir les Observations générales du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, paragraphe 2.1.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Voir les Observations générales du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, paragraphe 2.2. Voir également les rapports et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 19 au 23 novembre 2012, Chapitre 2, Recommandations spécifiques, pp. 13, 18, 26, et 29.

47. Il serait préférable que la procédure de sélection soit plus transparente et garantisse davantage le pluralisme de la composition, de manière à favoriser l'indépendance du Comité supérieur et renforcer la confiance du public en l'institution¹⁸. Des garanties à cette fin devraient être clairement énoncées dans la loi. Il conviendrait pour ce faire de créer un processus de sélection ouvert, reposant sur des candidatures et/ou désignations reçues d'un vaste éventail de parties prenantes d'origine et de professions diverses, en mettant éventuellement en place un comité de sélection indépendant ou en plaçant le processus sous l'égide de l'Assemblée nationale ou du Parlement. Cet organe devrait ensuite classer les propositions de façon à garantir la diversité et le pluralisme, notamment en ce qui concerne le sexe, le contexte professionnel et les origines géographiques et sociales. Une autre solution pourrait consister à confier la désignation de certains membres au Président de la République et celle des autres au Parlement ou à l'Assemblée nationale ; dans un tel cas, c'est au Parlement ou à l'Assemblée nationale que devrait incomber le rôle principal dans la procédure de sélection.

48. Une fois les sélections faites, le Président ou un autre organe pourrait continuer de désigner les membres du Comité, mais en suivant un processus consultatif et transparent plus large. S'il appartient à l'Assemblée nationale ou au Parlement d'élire ou de désigner les membres du Comité supérieur, les décisions devraient être prises à la majorité qualifiée. Les principaux paramètres du processus de désignation, en l'occurrence l'organe ayant compétence pour désigner les membres, et la durée de leur mandat devraient également être inscrits dans la Constitution.

49. Tous les aspects de ce processus devraient être rendus publics autant que faire se peut, afin d'assurer la neutralité et l'impartialité. Par ailleurs, les membres devraient être sélectionnés sur la base de leurs compétences et expériences personnelles, et non en tant que représentants d'une organisation ou d'une institution publique spécifique. Cela signifie que les candidats proposés par le Parlement, le gouvernement ou les ONG doivent eux aussi être sélectionnés sur la base de normes professionnelles et éthiques élevées et non pas pour représenter simplement leur service ou organisation. L'évaluation des candidats doit être réalisée à partir de critères prédéterminés, objectifs et publics. Des entretiens avec les candidats peuvent faciliter la sélection des membres potentiels. La société civile et d'autres acteurs indépendants devraient jouer un rôle actif en proposant, mettant à l'épreuve ou soutenant des candidats individuels.

50. S'agissant des modalités de sélection du président, il serait préférable que la procédure susmentionnée porte uniquement sur la sélection et la désignation des membres du Comité supérieur, à charge pour ces membres d'élire en leur sein leur président. Cet aspect est essentiel pour garantir l'indépendance de l'organe.

51. Pour renforcer davantage l'indépendance et l'impartialité des membres du Comité supérieur et réduire les possibilités d'ingérences extérieures, il est par ailleurs conseillé d'inclure dans la loi une disposition visant à protéger les membres contre d'éventuelles poursuites pour des actes exécutés dans l'exercice de leurs fonctions¹⁹. Les membres du Comité, tout comme le personnel d'appui agissant au nom et sous l'autorité du Comité supérieur, devraient bénéficier d'une telle immunité même après expiration de leur mandat ou contrat de travail. La loi devrait également préciser les cas où cette immunité est susceptible d'être levée et par quel organe (idéalement, si la loi est modifiée de façon à ce que le Comité supérieur rende compte à l'Assemblée nationale ou au Parlement²⁰, cette

¹⁸ Voir également les rapports et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 19 au 23 novembre 2012, Chapitre 2, Recommandations spécifiques, pp. 26 et 29.

¹⁹ Voir les Observations générales du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, paragraphe 2.5. Voir également les rapports et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 19 au 23 novembre 2012, Chapitre 2, Recommandations spécifiques, pp. 8, 14, et 17.

²⁰ Voir dans ce contexte, les Principes de Belgrade sur les relations entre les institutions nationales des droits de l'homme et les Parlements, adoptés à Belgrade lors du séminaire international 2012 sur les liens entre les

tâche devrait leur incomber après une procédure équitable et transparente aboutissant à une décision à la majorité qualifiée).

52. L'immunité accordée devrait également couvrir les bagages, la correspondance et les moyens de communication appartenant au Comité supérieur. Dans ce contexte, la loi devrait aussi inclure des garanties d'invulnérabilité des biens, documents et locaux du Comité supérieur.

53. La loi devrait par ailleurs préciser que les membres du Comité supérieur ne doivent solliciter ni accepter d'instructions, en rapport avec l'exercice de leurs fonctions, d'aucun gouvernement ni d'aucun autre organe ou agent public.

54. Qui plus est, un certain nombre de membres du Comité supérieur devraient exercer leur activité à plein temps au sein du Comité, de manière à assurer son indépendance et éviter tout conflit d'intérêts réel ou perçu. Ceci permettrait de renforcer la stabilité des mandats et de garantir l'accomplissement effectif et continu de leurs tâches²¹. A l'issue de leur mandat, les membres à temps plein du Comité supérieur qui travaillaient auparavant dans la fonction publique devraient être en mesure de réintégrer leur poste précédent ou du moins d'occuper un poste similaire.

55. Il est à noter que la loi ne prévoit pas les circonstances dans lesquelles il peut être mis fin prématurément au mandat de membres du Comité supérieur, par exemple en cas de démission ou de révocation. Ces cas devraient être clairement prévus et des procédures transparentes et objectives de révocation devraient être établies²². Le cas échéant, la loi doit préciser que la décision de révocation prise par l'organe compétent (dans le cas idéal, par l'Assemblée nationale ou le Parlement si une modification de la législation devait leur confier la responsabilité de désigner les membres du Comité) doit être entérinée par la décision d'un organe indépendant ayant les compétences appropriées. Généralement, le membre concerné devrait avoir le droit d'être entendu par l'organe qui envisage de le révoquer et l'organe indépendant avant qu'une décision définitive soit prise à son sujet. De même, pour assurer la sécurité du mandat et l'indépendance d'ensemble du Comité supérieur, l'instance de nomination ne doit en aucun cas avoir un pouvoir discrétionnaire de révocation²³.

56. Sur un plan général, les membres du Comité ne devraient être révoqués que dans des cas exceptionnels, en l'occurrence en cas d'infractions graves ou d'atteintes graves à la réputation du Comité. Si la responsabilité de la révocation incombe à l'Assemblée nationale ou au Parlement, les décisions à cet égard doivent être prises par une majorité qualifiée, éventuellement des deux tiers des membres. Dans ce contexte, il est recommandé d'inclure dans la loi des dispositions claires sur les conflits d'intérêt inacceptables dans l'exercice des mandats des membres du Comité supérieur et les conséquences de tels conflits d'intérêts²⁴. Plus généralement, l'établissement au niveau constitutionnel des règles de base régissant la désignation ainsi que la fin du mandat des membres du Comité supérieur renforcerait les garanties d'indépendance et de pluralisme tant du Comité supérieur que de ses membres individuels.

Parlements et les institutions nationales des droits de l'homme (22-23 février 2012), qui évoquent le renforcement des relations entre les Parlements et les institutions nationales des droits de l'homme.

²¹ Voir les Observations générales du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, paragraphe. 2.8. Voir également les rapports et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 19 au 23 novembre 2012, Chapitre 2, Recommandations spécifiques, p. 26.

²² Voir également les rapports et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 19 au 23 novembre 2012, Chapitre 2, Recommandations spécifiques, p. 14.

²³ *Ibid.*, pp. 16 et 20. Voir également les Observations générales du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, paragraphe 2.9

²⁴ Voir également les rapports et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 19 au 23 novembre 2012, Chapitre 2, Recommandations spécifiques, pp. 16 et 33.

4. Procédures de travail du Comité supérieur

57. La loi contient certains paramètres relatifs au fonctionnement du Comité supérieur, mais c'est à ce dernier qu'incombe, en vertu de l'article 10, d'établir « les règles de son organisation, les modalités de son fonctionnement et de sa gestion et son règlement intérieur » qui devront ensuite être approuvées par décret présidentiel. Actuellement, le Comité a élaboré des règles d'organisation ainsi qu'un règlement intérieur.

58. Il est à noter que la loi accorde au président de larges pouvoirs, comparativement aux autres membres du Comité : il dirige le Comité et le représente auprès des tiers et « dispose, à cet effet, de tout pouvoir » (article 8 de la loi). Par ailleurs, il est directement nommé à la présidence par le Président de la République, sans qu'il soit fait état d'un processus de sélection et de désignation large, inclusif et transparent. Selon l'article 5 de la loi, seul le président du Comité supérieur effectue des visites dans les établissements où des personnes sont privées de leur liberté (bien qu'il puisse désigner deux autres membres du Comité chargés de l'assister), et selon l'article 6 de la loi, il effectue, sur mandat spécial du Président de la République, des missions d'enquête et d'investigation portant sur des questions ayant trait aux droits de l'homme. Selon le règlement intérieur du Comité supérieur, en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

59. Alors que la direction et la coordination du Comité relève du mandat habituel d'un président, des tâches telles que les visites dans les centres de détention ou les missions d'enquête devraient relever des responsabilités du Comité supérieur dans son ensemble. Dans ce cadre, ces tâches devraient être entreprises par les membres du Comité les plus qualifiés à cet effet de par leurs antécédents, expertise et compétences, et ne pas être uniquement réservées au président du fait de ses fonctions. Tous les membres du Comité supérieur devraient, autant que faire se peut, participer sur un pied d'égalité aux activités et missions, y compris aux « missions d'enquête et d'investigation portant sur des questions ayant trait aux droits de l'homme » et en être informés. Il est recommandé d'amender la loi en ce sens.

60. Par ailleurs, au lieu de prévoir le remplacement du président, au cas où celui-ci est empêché d'assurer ses fonctions, par le plus âgé des membres du Comité supérieur qui ont le droit de vote, comme évoqué à l'article 2 du règlement intérieur du Comité supérieur (ci-après « le règlement intérieur »), il pourrait être envisagé, compte tenu de l'effectif du Comité, de nommer un vice-président.

61. Sur la base de l'article 9 de la loi, le Comité supérieur émet ses avis et propositions par consensus et à défaut, à la majorité de ses membres. Le quorum requis pour les décisions est précisé à l'article 8 du règlement intérieur (la moitié au moins des membres ayant droit de vote devant être présents). Faute d'un tel quorum à une réunion, l'article 8 du règlement intérieur prévoit également son report à une autre date. La deuxième réunion est tenue quel que soit le nombre des membres présents. Il devrait être clairement établi qu'en cas de tenue d'une réunion sans le quorum requis, le Comité supérieur ne sera pas en mesure de prendre de décisions importantes concernant par exemple des plaintes, des enquêtes, la réforme juridique ou d'autres domaines clés de son mandat ; ces décisions devraient de ce fait être reportées à la prochaine réunion rassemblant le quorum requis.

62. L'aptitude du Comité supérieur à nouer des relations avec des ONG et autres mouvements de défense des droits de l'homme (article 11) est à saluer et reflète directement les orientations formulées dans les Principes de Paris.

63. Il convient également de noter que l'autonomie financière est établie à l'article 1, octroyant vraisemblablement à l'institution l'indépendance financière dont il est question dans les Principes de Paris. Généralement, cela suppose de restreindre le contrôle que les autres autorités publiques peuvent exercer sur les allocations de fonds au Comité supérieur de façon à ne pas compromettre son indépendance. Pour garantir le bon fonctionnement et le développement du Comité, il est important de lui assurer un fondement juridique clair lui permettant de recevoir des financements additionnels de donateurs extérieurs, y compris internationaux. Dans ce contexte, il convient de souligner que les subventions reçues ne

doivent en aucun cas menacer l'indépendance du Comité supérieur ou affecter les allocations provenant du budget de l'Etat ; de ce fait, les donations ne devraient jamais être liées ou associées aux donateurs d'une manière susceptible de compromettre l'indépendance et l'efficacité du Comité Supérieur. En tout état de cause, il faut assurer la pleine transparence des dons. Le gouvernement ne doit en aucun cas s'immiscer dans les décisions relatives au budget du Comité supérieur.

64. En vertu de l'article 12 de la loi, le Comité supérieur soumet un rapport annuel au Président de la République ainsi qu'un rapport national annuel sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales également diffusé au public. La différence entre les deux rapports annuels n'est pas clairement établie dans la loi et mériterait peut-être d'être clarifiée (l'article 17 des règles d'organisation précise cependant que le premier est un rapport annuel sur l'activité du Comité). Par ailleurs, s'il convient de saluer la publication du rapport sur la situation des droits de l'homme, la soumission du rapport sur l'activité du Comité exclusivement au Président de la République risque de compromettre l'indépendance du Comité. En effet, le public, voire le Comité lui-même, pourraient considérer que l'organe n'a de compte à rendre qu'au Président. Ce rapport devrait être également soumis à d'autres instances pertinentes du gouvernement, à l'Assemblée nationale ou au Parlement²⁵, et diffusé au public. On pourrait éventuellement envisager de fusionner les deux documents en un rapport annuel unique. Le travail du Comité supérieur gagnerait en visibilité si la loi imposait à l'Assemblée nationale ou au Parlement de mener un débat parlementaire sur ce rapport²⁶.

65. En vertu de l'article 12, le Comité supérieur peut publier des communiqués concernant ses activités, ce qui s'apparente à une tentative louable d'assurer la transparence des travaux de cet organe. Cependant, cette transparence pourrait encore être renforcée – il serait préférable de publier tous les rapports et avis du Comité afin de sensibiliser davantage le pays aux questions des droits de l'homme et de garantir la responsabilité du gouvernement. Les Principes de Paris précisent que l'institution nationale doit « s'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse, particulièrement pour rendre publics ses avis et recommandations ». Ce principe devrait être inscrit dans la loi.

66. Comme évoqué précédemment, le Comité se dote lui-même de règles sur son organisation et d'un règlement intérieur, qui doivent ensuite être approuvés par décret présidentiel. Toute modification de ces règles doit elle aussi faire l'objet d'un décret présidentiel. Cette obligation d'approbation du règlement intérieur par l'exécutif ne devrait pas entraver l'indépendance et l'efficacité du Comité supérieur et constituer une simple formalité²⁷. Il est recommandé d'envisager la suppression de cette obligation posée par l'article 10 de la loi, ou de spécifier la nature fonctionnelle d'un tel décret, qui ne doit en aucun cas être une exigence légale conditionnant la validité et l'applicabilité des règles et du règlement intérieur du Comité supérieur. Dans l'ensemble, pour garantir l'autonomie la plus large d'une telle institution quant à la définition de son organisation et de ses procédures internes, la loi devrait se contenter de régir le cadre juridique général de base. Seul le Comité proprement dit devrait être habilité à réglementer en détail ses procédures opérationnelles et son organisation, un aspect que la loi doit refléter sans ambiguïté.

67. Selon l'article 3 des règles d'organisation, le Comité supérieur se réunit au moins tous les trois mois et à chaque fois que le besoin s'en fait sentir pour prendre ses décisions et formuler ses avis. Une assemblée générale exceptionnelle peut être réunie suite à une demande écrite émanant au moins du tiers des membres du Comité supérieur ayant le droit de vote et adressée au président avec indication du sujet dont l'étude est sollicitée.

²⁵ Voir paragraphes 14 et 15 des Principes de Belgrade sur les relations entre les institutions nationales des droits de l'homme et les Parlements.

²⁶ Ibid., paragraphe 16.

²⁷ Voir également les rapports et recommandations de la session du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 19 au 23 novembre 2012, Chapitre 2, Recommandations spécifiques, p. 14. Voir sur un plan plus général, les Observations générales du Sous-comité d'accréditation du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, paragraphe 2.10.

68. Actuellement, le Comité supérieur dispose de deux sous-comités permanents traitant respectivement des requêtes et des plaintes et des rapports généraux (article 4 des règles d'organisation), et des commissions ou groupes de travail spéciaux peuvent être constitués au besoin pour traiter de questions soumises au Comité supérieur. Tout membre du Comité supérieur peut participer à toutes les commissions et à tous les groupes de travail. S'agissant du sous-comité chargé de traiter des requêtes et des plaintes, il conviendrait de réexaminer la possibilité offerte aux représentants des ministères de participer à ses réunions, afin d'éviter tout conflit d'intérêts potentiel. Même si ces représentants ne sont pas habilités à voter les décisions, leur seule présence peut compromettre la confidentialité et l'efficacité de la procédure dans les affaires faisant intervenir des plaintes individuelles.

69. Comme évoqué précédemment, il serait souhaitable d'inclure dans la loi les principaux aspects des procédures de plainte, de manière à ce que les plaignants potentiels en aient connaissance (voir para 24 plus haut). Sur un plan général, quiconque (y compris les représentants légaux désignés) devrait pouvoir accéder facilement au Comité supérieur, pour faire état de ses doléances.

70. Selon les articles 5 et 8 des règles d'organisation, le montant des indemnités accordées aux membres du Comité et à son personnel est fixé « conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ». Au minimum, le niveau des rémunérations des membres et du personnel du Comité devrait être fixé par la loi. S'agissant notamment des membres exerçant à temps plein, ces rémunérations devraient se situer à un niveau concurrentiel et refléter la position particulière du Comité en matière de surveillance des droits de l'homme ; elles pourraient par exemple être alignées sur les salaires du personnel des juridictions supérieures.

71. Le règlement intérieur du Comité supérieur précise les modalités de réunion et autres processus de travail. L'article 6 de ce règlement énonce que tout membre qui s'absente aux réunions de l'assemblée générale ordinaire trois fois consécutives, sans motif justifié, est considéré comme ayant renoncé à sa qualité de membre du comité supérieur. Dans ce cas, ils seront remplacés pour la durée restante de leur mandat « conformément à la législation en vigueur » (vraisemblablement la loi).

72. La révocation et le remplacement des membres du Comité ne devraient pas être établis dans les procédures de travail internes telles que le règlement intérieur, mais dans le texte de la loi. Habituellement, la procédure de révocation des membres doit suivre celle de leur désignation en qualité de membre du Comité. Dans la situation idéale, en se fondant sur les recommandations antérieures d'après lesquelles la désignation des membres du Comité supérieur devrait être du ressort de l'Assemblée nationale ou du Parlement, la révocation devrait intervenir par une décision à la majorité qualifiée prise par l'Assemblée nationale ou le Parlement, étant entendu que l'instance chargée des désignations ne devrait pas être seule habilitée à prendre de telles décisions (voir paragraphes 55-56 *supra*). Pour préserver l'indépendance du Comité supérieur, la révocation de ses membres ne doit en aucun cas reposer sur la simple présomption que la personne a renoncé à sa qualité de membre du Comité supérieur. Si un membre est absent de plusieurs réunions consécutives sans motif justifié, le président devrait d'abord s'entretenir de la situation avec le membre concerné, puis au sein de l'Assemblée nationale ou du Parlement. Il appartient ensuite à l'Assemblée nationale ou au Parlement de prendre la décision appropriée, en suivant une procédure transparente établie dans la loi, qui peut faire intervenir d'autres organes pertinents et doit permettre à la personne concernée d'être entendue.