

[Adopted by the GANHRI Bureau at its Meeting held in Geneva on 21 February 2018]

GLOBAL ALLIANCE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS (GANHRI)

General Observations of the Sub-Committee on Accreditation

Introduction

1. The ‘Principles relating to the status of national institutions’ (Paris Principles), endorsed by the World Conference on Human Rights and the United Nations General Assembly, are the minimum international standards for the establishment of National Human Rights Institutions (NHRIs). They provide a broad normative framework for the status, structure, mandate, composition, power and methods of operation of the principal domestic human rights mechanism.
2. NHRIs are established by States for the specific purpose of advancing and defending human rights at the national level, and are acknowledged to be one of the most important means by which States bridge the implementation gap between their international human rights obligations and actual enjoyment of human rights on the ground. The establishment and strengthening of NHRIs pursuant to the Paris Principles falls within the set of international human rights commitments made by States. It is therefore the responsibility of the State to ensure that it has in place a Paris Principle-compliant NHI.
3. As a core function, the Global Alliance of NHRIs (GANHRI) promotes the establishment and strengthening of NHRIs in conformity with the Paris Principles and uses the Principles as criteria to determine GANHRI membership. The GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA) has been delegated the task of assessing institutional compliance with the Paris Principles.
4. Since 2006, the SCA has used the knowledge gained through the GANHRI accreditation process to develop an important body of jurisprudence to give meaning to the content and scope of the Principles. Section 2.2 of the SCA Rules of Procedure provide the SCA with authority to develop ‘General Observations’ on common and important interpretative issues on the implementation of the Paris Principles.
5. The SCA, with its depth of experience and extensive study of the guiding principles, is well placed to articulate its standards and deliver the necessary guidance to ensure a consistency of approach in its implementation and application. The SCA possesses an understanding of the issues faced by NHRIs, operating in a wide range of circumstances, including a diversity of institutional models and political systems. As a result, it has developed clear examples of compliance with the Paris Principles in practice.
6. The General Observations are referred to in the SCA’s recommendations issued to NHRIs upon review of their application for GANHRI accreditation, re-accreditation or special review. The General Observations, as interpretative tools of the Paris Principles, may be used to:

- a) Instruct institutions when they are developing their own processes and mechanisms, to ensure Paris Principles compliance;
 - b) Persuade domestic governments to address or remedy issues relating to an institution's compliance with the standards articulated in the General Observations;
 - c) Guide the SCA in its determination of new accreditation applications, re-accreditation applications or other review:
 - i. If an NHRI falls substantially short of the standards articulated in the General Observations, it will be open for the SCA to find that it was not Paris Principle compliant.
 - ii. If the SCA has noted concern about an NHRI's compliance with any of the General Observations, it may consider what steps, if any, have been taken by the NHRI to address those concerns in future applications. If the SCA is not provided with proof of efforts to address the General Observations previously made, or offered a reasonable explanation why no efforts have been made, it will be open to the SCA to interpret such lack of progress as non-compliance with the Paris Principles.
7. The SCA is aware of the different NHRI structural models in existence, including: commissions; ombudsman institutes; hybrid institutions; consultative and advisory bodies; research institutes and centres; civil rights protectors; public defenders; and parliamentary advocates. (For a more complete discussion of the different model-types, the SCA refers to *Professional Training Series No.4: National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, New York and Geneva, 2010, pp. 15-19). The SCA is of the view that its General Observations must be applied to every NHRI, regardless of its structural model type.
8. The citation of General Observations is done in tandem with the issuance of specific recommendations on individual accreditation applications, the latter of which are narrow in application and value to the NHRI concerned. Inversely, the General Observations, being independent of a specific set of facts pertaining to a single domestic context, are universal in their application and provide guidance in both individual cases and more generally.
9. The categorization of the General Observations into the following two sections clarifies for all stakeholders which of the General Observations are direct interpretations of the Paris Principles, and which are drawn from the SCA's extensive experience in identifying proven practices to ensure independent and effective NRHIs in line with the Paris Principles:
- i. Essential requirements of the Paris Principles; and
 - ii. Practices that directly promote Paris Principles compliance.
10. As it gains further experience, the SCA will seek to develop new General Observations. In 2011, GANHRI adopted a formalized multi-stage process for doing so. This procedure was designed to promote their accessibility by ensuring consistency in their content and format; being clearly written, of reasonable length and readily understandable to a broad range of readers, primarily NRHIs and States.

11. The first stage consists of a discussion amongst SCA members, representatives of GANHRI Regional Networks, and OHCHR on the topic of the General Observation. Secondly, a Working Group is established. It canvasses GANHRI members, through the Regional Networks, for their views on the topic to be addressed. Thirdly, the Working Group, taking into account any comments received from the GANHRI membership, develops a draft and presents it to the SCA for review and comment. Lastly, once approved, the SCA will recommend the revised draft be formally adopted through its sessional reports to the GANHRI Bureau.
12. The SCA's work in developing a comprehensive and detailed interpretation of the Paris Principles is of widespread value as it serves to enrich the understanding of the requirements to ensure the effective establishment, functioning and strengthening of NHRI. Ultimately a synthesis of the most important issues of interpretation that have been uncovered by the individual accreditation applications, the General Observations are relevant to NHRI globally, including those not currently the subject of the immediate accreditation review. The General Observations further enable stakeholders to take a proactive approach to effect the necessary changes to their own processes and mechanisms without requiring the SCA to provide them with specific recommendations resulting from the outcome of an accreditation review.
13. NHRI are reliant upon their national government to implement many of the provisions of the Principles, including their legislative establishment and provision of adequate funding. Where the SCA notes as an issue of concern, the failure of the State to fulfill its obligations pursuant to the Paris Principles, the NHRI may use the standards articulated in the General Observations to recommend the action required by the State to effect the necessary change to address or remedy issues before the accreditation status of the NHRI is next reviewed.
14. The General Observations have also been developed to preserve the institutional memory of the SCA and to ensure a consistency in approach taken by its rotational membership.
15. The appropriate implementation of General Observations is key to advancing NHRI maturity. By clarifying the requirements of the Paris Principles, the General Observations provide NHRI with accessible, relevant and readily contextualized norms to speed their evolution into more efficient and effective institutions, resulting in the enhanced promotion and protection of human rights on the ground.

**Adopted by the Bureau of the Global Alliance of NHRI (GANHRI) at its Meeting held in Geneva, Switzerland, 6 March 2017.*

GENERAL OBSERVATIONS

- 1. Essential requirements of the Paris Principles**
 - 1.1 The establishment of NHRIs
 - 1.2 Human rights mandate
 - 1.3 Encouraging ratification or accession to international human rights instruments
 - 1.4 Interaction with the international human rights system
 - 1.5 Cooperation with other human rights bodies
 - 1.6 Recommendations by NHRIs
 - 1.7 Ensuring pluralism of the NHRI
 - 1.8 Selection and appointment of the decision-making body of NHRIs
 - 1.9 Political representatives on NHRIs
 - 1.10 Adequate funding of NHRIs
 - 1.11 Annual reports of NHRIs
- 2. Practices that directly promote Paris Principles compliance**
 - 2.1 Guarantee of tenure for members of the NHRI decision-making body
 - 2.2 Full-time members of an NHRI
 - 2.3 Protection from criminal and civil liability for official actions and decisions undertaken in good faith
 - 2.4 Recruitment and retention of NHRI staff
 - 2.5 NHRIs during the situation of a coup d'état or a state of emergency
 - 2.6 Limitation of power of NHRIs due to national security
 - 2.7 Administrative regulation of NHRIs
 - 2.8 Assessing NHRIs as National Preventive and National Monitoring Mechanisms
 - 2.9 The quasi-judicial competency of NHRIs (complaints-handling)

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.1 The establishment of NHRIs

An NHRI must be established in a constitutional or legislative text with sufficient detail to ensure the NHRI has a clear mandate and independence. In particular, it should specify the NHRI's role, functions, powers, funding and lines of accountability, as well as the appointment mechanism for, and terms of office of, its members. The establishment of an NHRI by other means, such as an instrument of the Executive, does not provide sufficient protection to ensure permanency and independence

JUSTIFICATION

Pursuant to section A.2 of the Paris Principles: "*A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.*"

The SCA recognizes that NHRIs are created in different socio-economic circumstances and political systems, which may in turn impact on the manner in which they are formally established. Nonetheless, the Paris Principles are clear on the requirement that NHRIs, regardless of the constitutional and legal system in which they operate, be formally entrenched in law and in this way be distinguished from an agency of state, a non-government organization, or an ad hoc body. Further, it is necessary that the constitutional or legislative text set out the NHRI's mandate as well as the composition of its leadership body. This necessarily requires the inclusion of complete provisions on the NHRI's appointment mechanisms, terms and conditions of office, mandate, powers, funding and lines of accountability.

The SCA considers this provision to be of central importance in guaranteeing both the permanency and independence of the Institution.

The creation of an NHRI in other ways, such as by a decision of the Executive (through a decree, regulation, motion, or administrative action) and not by the legislature raises concerns regarding permanency, independence from government and the ability to exercise its mandate in an unfettered manner. This is because instruments of the Executive may be modified or cancelled at the whim of the Executive, and such decisions do not require legislative scrutiny. Changes to the mandate and functions of an independent agency of state charged with the promotion and protection of human rights should be scrutinised by the legislature and not be at the fiat of the Executive. Any amendment or repeal of the constitutional or legislative text establishing the NHRI must require the consent of the legislature to ensure its guarantees of independence and powers do not risk being undermined in the future.

Excerpt from the Paris Principles

A) *Competence and responsibilities –*

2. *A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.*

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.2 Human rights mandate

All NHRIs should be legislatively mandated with specific functions to both promote and protect human rights.

The SCA understands ‘promotion’ to include those functions which seek to create a society where human rights are more broadly understood and respected. Such functions may include education, training, advising, public outreach and advocacy. ‘Protection’ functions may be understood as those that address and seek to prevent actual human rights violations. Such functions include monitoring, inquiring, investigating and reporting on human rights violations, and may include individual complaint handling.

An NHRI’s mandate should be interpreted in a broad, liberal and purposive manner to promote a progressive definition of human rights which includes all rights set out in international, regional and domestic instruments, including economic, social and cultural rights. Specifically, the mandate should:

- extend to the acts and omissions of both the public and private sectors;
- vest the NHRI with the competence to freely address public opinion, raise public awareness on human rights issues and carry out education and training programs;
- provide the authority to address recommendations to *public authorities*, to analyse the human rights situation in the country, and to obtain statements or documents in order to assess situations raising human rights issues;
- authorize unannounced and free access to inspect and examine any public premises, documents, equipment and assets without prior written notice;
- authorize the full investigation into all alleged human rights violations, including the military, police and security officers.

JUSTIFICATION

According to sections A.1 and A.2 of the Paris Principles, an NHRI should possess, “as broad a mandate as possible”, which is to be, “set forth in a constitutional or legislative text”, and should include both, “the *promotion* and *protection* of human rights”. Section A.3 of the Paris Principles enumerates specific responsibilities the NHRI must, at a minimum, be vested with. These requirements identify two main issues which must necessarily be addressed in the establishment and operation of an NHRI:

- (i) The mandate of the NHRI must be established in national law. This is necessary to guarantee the independence and autonomy with which an NHRI undertakes its activities in the fulfilment of its public mandate;

- (ii) The NHRI's mandate to both promote and protect human rights must be defined as broadly as possible so as to give the public the protection of a wide range of international human rights standards: civil; political; economic; cultural; and social. This gives effect to the principle that all rights are universal, indivisible, and interdependent.

Excerpt from the Paris Principles

A. Competence and responsibilities –

1. *A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights*
2. *A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.*
3. *A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:*
 - (a) *To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:*
 - (i) *Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;*
 - (ii) *Any situation of violation of human rights which it decides to take up;*
 - (iii) *The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;*
 - (iv) *Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;*

- (b) *To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;*
- (c) *To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;*
- (d) *To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;*
- (e) *To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the promotion and protection of human rights;*
- (f) *To assist in the formulation of programmes for the teaching of, and research into, human rights and to take part in their execution in schools, universities and professional circles;*
- (g) *To publicize human rights and efforts to combat all forms of discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, especially through information and education and by making use of all press organs.*

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.3 Encouraging ratification or accession to international human rights instruments

Encouraging ratification of, or accession to international human rights instruments, and the effective implementation of international human rights instruments to which the state is a party, is a key function of an NHRI. The Paris Principles further prescribe that NRHIs should promote and encourage the harmonization of national legislation, regulations and practices with these instruments. The SCA considers it important that these duties form an integral part of the enabling legislation of an NHRI. In fulfilling this function, the NHRI is encouraged to undertake activities which may include the following:

- monitoring developments in international human rights law;
- promoting state participation in advocacy for and the drafting of international human rights instruments; and
- conducting assessments of domestic compliance with and reporting on international human rights obligations, for example, through annual and special reports and participation in the Universal Periodic Review process.

NRHIs should, in encouraging their governments to ratify international human rights instruments, advocate that this be done without reservations.

JUSTIFICATION

Sections A.3(b) and (c) of the Paris Principles require that NRHIs have the responsibility to *“promote and ensure the harmonization of national legislation, regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation”*. Additionally, the NHRI has the responsibility *“to encourage ratification of [these] instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation”*.

In practice this requires NRHIs to review relevant national laws, regulations and policies to determine that they are compatible with the obligations arising from international human rights standards and propose the amendment or repeal of any legislation, regulations or policies that are inconsistent with the requirements of these standards. The SCA is of the view that the NHRI should be legislatively empowered to carry out these responsibilities.

The SCA notes the distinction between the state's own monitoring obligations as required by these instruments and the distinct role played by the NHRI in monitoring the state's compliance and progress towards implementing the instruments it ratifies. Where the NHRI undertakes to carry out its own activities in promoting and protecting the rights contained therein, it shall do so in an entirely autonomous fashion. This does not preclude the NHRI from undertaking joint action with the state on certain activities, such as reviewing compliance of existing domestic legislation and regulations with international human rights instruments.

Excerpt from the Paris Principles

A) Competence and responsibilities –

3. *A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:*
....
 - (b) *To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;*
 - (c) *To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;*

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.4 Interaction with the international human rights system

The Paris Principles recognise that monitoring and engaging with the international human rights system, in particular the Human Rights Council and its mechanisms (Special Procedures and Universal Periodic Review) and the United Nations Human Rights Treaty Bodies, can be an effective tool for NHRIs in the promotion and protection of human rights domestically.

Depending on existing domestic priorities and resources, effective engagement with the international human rights system may include:

- submitting parallel or shadow reports to the Universal Periodic Review, Special Procedure mechanisms and Treaty Bodies Committees;
- making statements during debates before review bodies and the Human Rights Council;
- assisting, facilitating and participating in country visits by United Nations experts, including special procedures mandate holders, treaty bodies, fact finding missions and commissions of inquiry; and
- monitoring and promoting the implementation of relevant recommendations originating from the human rights system.

While it is appropriate for governments to consult with NHRIs in the preparation of a state's reports to human rights mechanisms, NHRIs should neither prepare the country report nor should they report on behalf of the government. NHRIs must maintain their independence and, where they have the capacity to provide information to human rights mechanisms, do so in their own right. NHRIs should not participate as part of a government delegation during the Universal Periodic Review, during periodic reviews before the Treaty Bodies, or in other international mechanisms where independent participation rights for NHRIs exist. Where independent participation rights for NHRIs do not exist in a particular fora and an NHRI chooses to participate in proceedings as part of a state delegation, the manner of their participation must clearly distinguish them as an independent NHRI.

In considering their engagement with the international human rights system, NHRIs are encouraged to actively engage with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), GANHRI, their Regional Network and other NHRIs, as well as international and national NGOs and civil society organizations.

JUSTIFICATION

Sections A.3(d) and A.3(e) of the Paris Principles give NHRIs the responsibility to interact with the international human rights system in three specific ways. That is, NHRIs are required:

1. To contribute to country reports submitted to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, in line with the States' treaty obligations;
2. To express an opinion on the subject, where necessary, with due respect for their independence; and
3. To cooperate with the United Nations and any other organization in its system, as well as with regional human rights institutions and the NHRIs of other countries.

The SCA is of the view that NHRI engagement with international bodies is an important dimension of their work. Through their participation, NRHIs connect the national human rights enforcement system with international and regional human rights bodies. Domestically, NRHIs play a key role in raising awareness of international developments in human rights through reporting on the proceedings and recommendations of treaty-monitoring bodies, special procedures mandate holders and the Universal Periodic Review. Their independent participation in human rights mechanisms through, for example, the production of parallel reports on the State's compliance with treaty obligations, also contributes to the work of international mechanisms in independently monitoring the extent to which states comply with their human rights obligations.

Moreover, NHRI participation in regional and international coordination bodies serves to reinforce their independence and effectiveness, overall. Through exchanges, NRHIs are provided with an opportunity to learn from shared experiences. This may lead to collectively strengthening each other's positions and contributing to resolving regional human rights issues.

NRHIs are encouraged to monitor the states' reporting obligations under the Universal Periodic Review and the international treaty bodies, including through dialogue with the relevant treaty body committees.

While it is appropriate for governments to consult with NRHIs in the preparation of a state's reports to human rights mechanisms, NRHIs should neither prepare the country report nor should they report on behalf of the government. NRHIs must maintain their independence and, where they have the capacity to provide information to human rights mechanisms, do so in their own right.

The SCA wishes to clarify that an NHRI's contribution to the reporting process through the submission of stakeholder or shadow reports under relevant international instruments should be done independently of the state, and may draw attention to problems, issues and challenges that may have been omitted or dealt with inadequately in the state report.

The SCA recognizes the primacy of an NHRI's domestic mandate, and that its capacity to engage with the international human rights system must depend on its assessment of domestic priorities and available resources. Within these limitations, NRHIs are encouraged to engage wherever possible and in accordance with their own strategic priorities. In so doing, the SCA highlights that NRHIs should:

- avail themselves of the assistance offered by OHCHR, which provides technical assistance and facilitates regional and global cooperation and exchanges among NRHIs; and
- engage with GANHRI, their respective regional SCA representative and Regional Network.

Excerpt from the Paris Principles

A) Competence and responsibilities –

3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:

....

(d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty

obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;

- (e) *To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the promotion and protection of human rights;*

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.5 Cooperation with other human rights bodies

Regular and constructive engagement with all relevant stakeholders is essential for NHRIs to effectively fulfil their mandates. NHRIs should develop, formalize and maintain working relationships, as appropriate, with other domestic institutions established for the promotion and protection of human rights, including sub-national statutory human rights institutions, thematic institutions, as well as civil society and non-governmental organizations.

JUSTIFICATION

In prescribing the NHRI's methods of operation, sections C(f) and C(g) of the Paris Principles require NHRIs to: "*maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular ombudsmen, mediators and similar institutions)*".

The Principles specifically recognize "*the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions*", and therefore encourage NHRIs to, "*develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas*".

To give full effect to these Paris Principle requirements, the SCA recommends that NHRIs should develop, formalize and maintain regular, constructive and systematic working relationships with other domestic institutions and actors established for the promotion and protection of human rights. Interaction may include the sharing of knowledge, such as research studies, best practices, training programmes, statistical information and data, and general information on its activities. For the following reasons the SCA considers such cooperation necessary to ensure the full realization of human rights nation-wide:

- *National human rights framework* – The effectiveness of an NHRI in implementing its mandate to protect and promote human rights is largely dependent upon the quality of its working relationships with other national democratic institutions such as: government departments; judicial bodies; lawyers' organizations; non-governmental organizations; the media; and other civil society associations. Broad engagement with all stakeholders may provide a better understanding of: the breadth of human rights issues across the state; the impact of such issues based on social cultural, geographic and other factors; gaps, as well as potential overlap and duplication in the setting of policy, priorities and implementation strategies. NHRIs working in isolation may be limited in their ability to provide adequate human rights protections to the public.
- *Unique position of NHRIs* – The character and identity of an NHRI serves to distinguish it from both government bodies and civil society. As independent, pluralistic institutions, NHRIs can play an important role.

- *Improved accessibility* – The NHRI's relations with civil society and NGOs is particularly important in improving its accessibility to sections of the populations who are geographically, politically or socially remote. These organizations are likely to have closer relations with vulnerable groups as they often have a more extensive network than NRHIs and are almost always likely to be closer to the ground. In this way, NRHIs may utilize civil society to provide an outreach mechanism to engage with vulnerable groups.
- *Expertise of other human rights bodies* – As a result of their specialized mandates, other human rights bodies and civil society groups may provide an NHRI with valuable advice on the major human rights issues facing vulnerable groups across the nation. As such, NRHIs are encouraged to regularly consult with other human rights bodies and civil society at all stages of programme planning and implementation, as well as policy making, to ensure the NHRI's activities reflect public concerns and priorities. Developing effective relationships with the mass media, as a section of civil society, is a particularly important tool for human rights education.
- *Formalized relationships* – The importance of formalizing clear and workable relationships with other human rights bodies and civil society, such as through public memoranda of understanding, serves as a reflection of the importance of ensuring regular, constructive working relationships and is key to increasing the transparency of the NHRI's work with these bodies.

Excerpt from the Paris Principles

C) Methods of operation –

Within the framework of its operation, the national institution shall:

- ...
- (f) *Maintain consultation with the other bodies, whether jurisdictional or otherwise, responsible for the promotion and protection of human rights (in particular ombudsmen, mediators and similar institutions);*
 - (g) *In view of the fundamental role played by the non-governmental organizations in expanding the work of the national institutions, develop relations with the non-governmental organizations devoted to promoting and protecting human rights, to economic and social development, to combating racism, to protecting particularly vulnerable groups (especially children, migrant workers, refugees, physically and mentally disabled persons) or to specialized areas.*

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.6 Recommendations by NHRIs

Annual, special and thematic reports of NHRIs serve to highlight key national human rights concerns and provide a means by which these bodies can make recommendations to, and monitor respect for, human rights by public authorities.

NHRIs, as part of their mandate to promote and protect human rights, should undertake follow up action on recommendations contained in these reports and should publicize detailed information on the measures taken or not taken by public authorities in implementing specific recommendations or decisions.

In fulfilling its protection mandate, an NHRI must not only monitor, investigate and report on the human rights situation in the country, it should also undertake rigorous and systematic follow up activities to promote and advocate for the implementation on its recommendations and findings, and the protection of those whose rights were found to have been violated.

Public authorities are encouraged to respond to recommendations from NHRIs in a timely manner, and to provide detailed information on practical and systematic follow-up action, as appropriate, to the NHRI's recommendations.

JUSTIFICATION

The Paris Principles are not only explicit in their direction that NHRIs have the responsibility to make recommendations to public authorities on improving the national human rights situation, but also that NHRIs ensure their recommendations are widely publicized. Specifically, section A.3(a) of the Paris Principles requires NHRIs to "*submit to the Government, Parliament and any other competent body, [...] recommendations [...] on any matters concerning the promotion and protection of human rights*", and enumerates the three areas that these recommendations shall relate to:

1. The creation or amendment of any legislative or administrative provisions, including bills and proposals;
2. Any situation of violation of human rights within a state;
3. Human rights in general and on more specific matters.

In prescribing its methods of operation, section C(c) of the Paris Principles requires NHRIs to, "[...] *publicize its opinions and recommendations*", "[...] *directly or through any press organ [...]*".

Finally, section D(d) of the Principles, requires NHRIs with quasi-judicial competence, that is, with the ability to hear and consider complaints, to: "*mak[e] recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.*"

The SCA is of the view that the three-fold reinforcement of the obligation to make and publicize recommendations is indicative that the drafters of the Paris Principles considered that NHRIs

would be more effective when provided with the authority to monitor the extent to which public authorities follow their advice and recommendations. To give full effect to this principle, the SCA encourages governments to respond to advice and requests from NHRIs, and to indicate, within a reasonable time, how they have complied with their recommendations.

NHRIs should monitor the implementation of recommendations from annual and thematic reports, inquiries and other complaint handling processes.

Excerpt from the Paris Principles

A) Competence and responsibilities –

3. A national institution shall, *inter alia*, have the following responsibilities:

- (a) *To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:*
 - (i) *Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;*
 - (ii) *Any situation of violation of human rights which it decides to take up;*
 - (iii) *The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;*
 - (iv) *Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;*

C) Methods of operation –

Within the framework of its operation, the national institution shall:

...

- (c) *Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;*

...

D) Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence –

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, third parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

...

- (d) *Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing the petitions in order to assert their rights.*

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.7 Ensuring pluralism of the NHRI

A diverse decision-making and staff body facilitates the NHRI's appreciation of, and capacity to engage on, all human rights issues affecting the society in which it operates, and promotes the accessibility of the NHRI for all citizens.

Pluralism refers to broader representation of national society. Consideration must be given to ensuring pluralism in the context of gender, ethnicity or minority status. This includes, for example, ensuring the equitable participation of women in the NHRI.

The SCA notes there are diverse models for ensuring the requirement of pluralism in the composition of the NRHIs as set out in the Paris Principles. For example:

- a) Members of the decision-making body represent different segments of society as referred to in the Paris Principles. Criteria for membership of the decision-making body should be legislatively established, be made publicly available and subject to consultation with all stakeholders, including civil society. Criteria that may unduly narrow and restrict the diversity and plurality of the composition of the NHRI's membership should be avoided;
- b) Pluralism through the appointment procedures of the governing body of the NRHIs for example, where diverse societal groups suggest or recommend candidates;
- c) Pluralism through procedures enabling effective cooperation with diverse societal groups, for example advisory committees, networks, consultations or public forums; or
- d) Pluralism through staff that are representative of the diverse segments of society. This is particularly relevant for single member NRHIs, such as an Ombudsperson.

JUSTIFICATION

Ensuring the pluralistic composition of the NHRI is a prime requirement of the Paris Principles as a guarantee of institutional independence. Section B.1 states: "*The composition of the national institution and the appointment of its members [...] shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights.*" The same provision highlights that pluralism is intended to promote effective cooperation with an indicative list of stakeholders representing:

- (a) *Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;*
- (b) *Trends in philosophical or religious thought;*
- (c) *Universities and qualified experts;*
- (d) *Parliament;*
- (e) *Government departments*

The SCA considers the pluralistic composition of the NHRI to be fundamentally linked to the requirement of independence, credibility, effectiveness and accessibility.

Where the members and staff of NHRIs are representative of a society's social, ethnic, religious and geographic diversity, the public are more likely to have confidence that the NHRI will understand and be more responsive to its specific needs. Additionally, the meaningful participation of women at all levels is important to ensure an understanding of, and access for, a significant proportion of the population. Likewise, in multilingual societies, the NHRI's capacity to communicate in all languages is key to its accessibility.

The diversity of the membership and staff of an NHRI, when understood in this way, is an important element in ensuring the effectiveness of an NHRI and its real and perceived independence and accessibility.

Ensuring the integrity and quality of members is a key factor in the effectiveness of the NHRI. For this reason, selection criteria that ensure the appointment of qualified and independent decision-making members should be legislatively established and made publicly available prior to appointment.

The SCA recommends that the adoption of such criteria be subject to consultation with all stakeholders, including civil society, to ensure the criteria chosen is appropriate and does not exclude specific individuals or groups.

The SCA cautions that criteria that may be unduly narrow and restrict the diversity and plurality of the composition of the NHRI's membership and staff body, such as the requirement to belong to a specific profession, may limit the capacity of the NHRI to fulfil effectively all its mandated activities. If staff and members have a diverse range of professional backgrounds, this will help to ensure that issues are not narrowly framed.

Excerpt from the Paris Principles

B) Composition and guarantees of independence and pluralism –

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

- (a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;*
- (b) Trends in philosophical or religious thought;*
- (c) Universities and qualified experts;*
- (d) Parliament;*
- (e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).*

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.8 Selection and appointment of the decision-making body of NHRIs

It is critically important to ensure the formalisation of a clear, transparent and participatory selection and appointment process of the NHRI's decision-making body in relevant legislation, regulations or binding administrative guidelines, as appropriate. A process that promotes merit-based selection and ensures pluralism is necessary to ensure the independence of, and public confidence in, the senior leadership of an NHRI. Such a process should include requirements to:

- a) Publicize vacancies broadly;
- b) Maximize the number of potential candidates from a wide range of societal groups;
- c) Promote broad consultation and/or participation in the application, screening, selection and appointment process;
- d) Assess applicants on the basis of pre-determined, objective and publicly available criteria; and
- e) Select members to serve in their own individual capacity rather than on behalf of the organization they represent.

JUSTIFICATION

Section B.1 of the Paris Principles specifies that: "*The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights.*"

Section B.1 further enumerates which groups may be included in this process. These are "representatives of:

- (a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;
- (b) Trends in philosophical or religious thought;
- (c) Universities and qualified experts;
- (d) Parliament;
- (e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity)."

The SCA interprets the reference to an election or other like process, together with the reference to broad participation, as requiring a clear, transparent, merit-based and participatory selection and appointment process.

Such a process is fundamental in ensuring the independence and effectiveness of, and public confidence in, the NHRI.

For this reason, it is important that the selection process be characterized by openness and transparency. That is, it should be under the control of an independent and credible body and involve open and fair consultation with NGOs and civil society. Not only is this a means of

developing a good relationship with these bodies, but consideration of the expertise and experience of NGOs and civil society is likely to result in an NHRI with greater public legitimacy.

Advertising vacancies broadly maximises the potential number of candidates, thereby promoting pluralism.

Promoting broad consultation and participation in the application, screening, selection and appointment process promotes transparency, pluralism and public confidence in the process, the successful candidates and the NHRI.

The assessment of applicants on the basis of pre-determined, objective and publicly available criteria promotes the merit-based appointment of candidates, limits the capacity for undue interference in the selection process, and serves to ensure the appropriate management and effectiveness of the NHRI.

Selecting members to serve in their own individual capacity rather than on behalf of the organization they represent is likely to result in an independent and professional membership body.

It is recommended that the selection and appointment process, bearing the hallmarks described above, be formalized in relevant legislation, regulations or binding administrative guidelines, as appropriate.

Excerpt from the Paris Principles

B) Composition and guarantees of independence and pluralism –

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

- (a) Non-governmental organizations responsible for human rights and efforts to combat racial discrimination, trade unions, concerned social and professional organizations, for example, associations of lawyers, doctors, journalists and eminent scientists;*
- (b) Trends in philosophical or religious thought;*
- (c) Universities and qualified experts;*
- (d) Parliament;*
- (e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).*

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.9 Political representatives on NHRIs

The SCA notes that the Paris Principles require an NHRI to be independent from government in its structure, composition, decision-making and method of operation. It must be constituted and empowered to consider and determine the strategic priorities and activities of the NHRI based solely on its determination of the human rights priorities in the country, free from political interference.

For these reasons, government representatives and members of parliament should not be members of, nor participate in, the decision-making of organs of an NHRI. Their membership of, and participation in, the decision-making body of the NHRI has the potential to impact on both the real and perceived independence of the NHRI.

The SCA recognizes that it is important to maintain effective working relationships, and where relevant, to consult with government. However, this should not be achieved through the participation of government representatives in the decision-making body of the NHRI.

Where government representatives or members of parliament, or representatives of government agencies, are included in the decision-making body, the NHRI's legislation should clearly indicate that such persons participate only in an advisory capacity. In order to further promote independence in decision making, and avoid conflicts of interest, an NHRI's rules of procedure should establish practices to ensure that such persons are unable to inappropriately influence decision-making by, for example, excluding them from attending parts of meetings where final deliberations and strategic decisions are made.

The participation of government representatives or members of parliament, or representatives of government agencies, should be restricted to those whose roles and functions are of direct relevance to the mandate and functions of the NHRI, and whose advice and cooperation may assist the NHRI in fulfilling its mandate. In addition, the number of such representatives should be limited and should not exceed the number of other members of the NHRI's governing body.

JUSTIFICATION

Paris Principle C(a) states that an NHRI must be able to "freely consider any question falling within its competence".

Paris Principle B.2 states that the requirement of an appropriate infrastructure is intended to ensure the NHRI is "independent of the government".

Paris Principle B.3 requires that members of an NHRI are appointed officially, thereby promoting a stable mandate "without which there can be no real independence".

Paris Principles B.1 specifically provides that representatives of government departments can participate "only in an advisory capacity".

By clearly promoting independence in the composition, structure and method of operation of an NHRI, these provisions seek to avoid any possible interference in the NHRI's assessment of the human rights situation in the State and the subsequent determination of its strategic priorities. It follows therefore that members of parliament, and especially those who are members of the ruling political party or coalition, or representatives of government agencies, should not in general be represented on, nor should they participate in decision making, since they hold positions that may at times conflict with an independent NHRI.

The SCA acknowledges the value in developing and maintaining effective links with relevant ministers and government agencies, particularly where cooperation will assist in promoting the NHRI's mandate. However, it stresses that this must be done in a way that ensures both real and perceived independence of decision making and operation, and avoids a conflict of interest. The creation of Advisory Committees is an example of a mechanism where such relationships can be maintained without impacting on the NHRI's independence.

The SCA notes that Paris Principle B.1 specifically states that representatives of government agencies have only an advisory role, while no such restriction is explicitly stated in relation to representatives of parliament. It notes, however, that in providing an indicative list of relevant stakeholders, Paris Principle B.1 envisages either the "presence" or the ability to establish "effective cooperation" with such representatives. Given the explicit requirements for independence stated throughout the Paris Principles, examples of which are referenced above, the SCA is of the view that a similar restriction must apply to members of parliament, and particularly those who are members of the ruling political party or coalition.

Excerpt from the Paris Principles

B) Composition and guarantees of independence and pluralism –

1. The composition of the national institution and the appointment of its members, whether by means of an election or otherwise, shall be established in accordance with a procedure which affords all necessary guarantees to ensure the pluralist representation of the social forces (of civilian society) involved in the promotion and protection of human rights, particularly by powers which will enable effective cooperation to be established with, or through the presence of, representatives of:

- ...
(d) Parliament
(e) Government departments (if these are included, their representatives should participate in the deliberations only in an advisory capacity).

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

(C) Methods of operation

Within the framework of its operation, the national institution shall:

- (a) Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner;*

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.10 Adequate funding of NHRIs

To function effectively, an NHRI must be provided with an appropriate level of funding in order to guarantee its independence and its ability to freely determine its priorities and activities. It must also have the power to allocate funding according to its priorities. In particular, adequate funding should, to a reasonable degree, ensure the gradual and progressive realisation of the improvement of the NHRI's operations and the fulfilment of its mandate.

Provision of adequate funding by the State should, as a minimum, include the following:

- a) the allocation of funds for premises which are accessible to the wider community, including for persons with disabilities. In certain circumstances, in order to promote independence and accessibility, this may require that offices are not co-located with other government agencies. Where possible, accessibility should be further enhanced by establishing a permanent regional presence;
- b) salaries and benefits awarded to its staff comparable to those of civil servants performing similar tasks in other independent institutions of the State;
- c) remuneration of members of its decision-making body (where appropriate);
- d) the establishment of well-functioning communications systems including telephone and internet;
- e) the allocation of a sufficient amount of resources for mandated activities. Where the NHRI has been designated with additional responsibilities by the State, additional financial resources should be provided to enable it to assume the responsibilities of discharging these functions.

Funding from external sources, such as from international development partners, should not compose the core funding of the NHRI, as this is the responsibility of the State. However, the SCA recognizes the need for the international community, in specific and rare circumstances, to continue to engage and support an NHRI in order to ensure it receives adequate funding until such time when the State will be able to do so. In such unique cases, an NHRI should not be required to obtain approval from the state for external sources of funding, as this requirement may detract from its independence. Such funds should not be tied to donor-defined priorities but rather to the pre-determined priorities of the NHRI.

Government funding should be allocated to a separate budget line item applicable only to the NHRI. Such funding should be regularly released and in a manner that does not impact adversely on its functions, day-to-day management and retention of staff.

While an NHRI should have complete autonomy over the allocation of its budget, it is obliged to comply with the financial accountability requirements applicable to other independent agencies of the State.

JUSTIFICATION

Section B.2 of the Paris Principles addresses the requirement for NHRIs to be adequately funded as a guarantee of their independence. The purpose of such funding and a definition of what it entails is stated as follows: “*The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.*”

While the provision of “adequate funding” is determined in part by the national financial climate, States have the duty to protect the most vulnerable members of society, who are often the victims of human rights violations, even in times of severe resource constraints. As such, the SCA believes that it is nevertheless possible to identify certain aspects of this Paris Principles requirement that must be taken into account in any particular context. They include the following:

- a) *Accessibility to the public* – This is particularly important for the most vulnerable sections of society, who would otherwise have particular difficulty bringing attention to any violation of their human rights.
 - o As many vulnerable persons may be geographically remote from the major cities where most NHRIs are located, establishing a regional presence increases the accessibility of NHRIs, giving them as wide a geographical reach as possible, and enabling them to have full national coverage for the receipt of complaints. It is essential that, where regional offices exist, they be adequately resourced to ensure their effective functioning.
 - o Another means of increasing the accessibility of NHRIs to vulnerable groups is to ensure that their premises are neither located in wealthy areas nor in or nearby government buildings. This is particularly important where government buildings are protected by military or security forces. Where an NHRI’s offices are too close to government offices, this may not only compromise the perceived independence of the Institution but also risk deterring complainants.
- b) *NHRI staff* – Salaries and benefits awarded to NHRI staff should be comparable to those of civil servants performing similar tasks in other independent institutions of the State.
- c) *NHRI members* – Where appropriate, members of the NHRI’s decision-making body should receive remuneration equivalent to those individuals with similar responsibilities in other independent institutions of the State.
- d) *Communications infrastructure* – The establishment of communications systems, including telephone and internet, is essential for the public to access the NHRI’s office. A well-functioning communications structure, including simplified complaints-handling procedures which may include the receipt of complaints orally in minority languages, increases the reach of vulnerable groups to the NHRI’s services.
- e) *Allocation for activities* – NHRIs should receive adequate public funding to perform their mandated activities. An insufficient budget can render an NHRI ineffective or limit it from reaching its full effectiveness. Where the NHRI has been designated with additional responsibilities by the State, such as the role of National Preventive or Monitoring Mechanism pursuant to an international human rights instrument, additional financial resources should be provided to enable it to discharge these functions.

Donor funding

As it is the responsibility of the State to ensure the NHRI's core budget, the SCA takes the view that funding from external sources, such as from international development partners, should not constitute the NHRI's core funding. However, it recognizes the need for the international community, in specific and rare circumstances, to continue to engage and support an NHRI in order to ensure it receives adequate funding until such time when the State will be able to do so. This is particularly applicable in post-conflict States. In these circumstances, NRHIs should not be required to obtain approval for external sources of funding, as this requirement may pose a threat to its independence.

Financial systems and accountability

Financial systems should be such that the NHRI has complete financial autonomy as a guarantee of its overall freedom to determine its priorities and activities. National law should indicate from where the budget of the NHRI is allocated and should ensure the appropriate timing of release of funding, which is particularly important in ensuring an appropriate level of skilled staff. This should be a separate budget line over which the NHRI has absolute management and control. The NHRI has the obligation to ensure the coordinated, transparent and accountable management of its funding through regular public financial reporting and a regular annual independent audit.

Excerpt from the Paris Principles

B) Composition and guarantees of independence and pluralism –

2. *The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.*

1. Essential requirements of the Paris Principles

G.O. 1.11 Annual reports of NHRIs

Annual, special and thematic reports serve to highlight key developments in the human rights situation in a country and provide a public account, and therefore public scrutiny, of the effectiveness of an NHRI. The reports also provide a means by which an NHRI can make recommendations to government and monitor respect for human rights by government.

The importance for an NHRI to prepare, publicize and widely distribute an annual report on its national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters, is stressed. This report should include an account of the activities undertaken by the NHRI to further its mandate during that year and should state its opinions, recommendations and proposals to address any human rights issues of concern.

The SCA considers it important that the enabling laws of an NHRI establish a process whereby its reports are required to be widely circulated, discussed and considered by the legislature. It is preferable for the NHRI to have an explicit power to table reports directly in the legislature rather than through the Executive and, in so doing, to promote action on them.

Where an NHRI has made an application for accreditation or re-accreditation, it will be required to submit a current annual report, that is, one from the preceding year's reporting period. Where the published report is not in one of the GANHRI languages, a certified translation of the key elements of the report must be submitted in its application for accreditation. The SCA finds it difficult to assess the effectiveness of an NHRI and its compliance with the Paris Principles in the absence of a current annual report.

JUSTIFICATION

Section A.3(a) of the Paris Principles requires NHRIs to be responsible for, "*submit[ting] to the Government, Parliament and any other competent body, [...] reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights.*" It states that institutions "*may decide to publicize them*", and enumerates the four areas that these reports shall relate to:

- (i) Recommendations on the creation or amendment of any legislative or administrative provisions, including bills and proposals;
- (ii) Any situation of violation of human rights;
- (iii) Human rights in general and on more specific matters; and
- (iv) Proposals to put an end to human rights violations, and its opinion on the proposals and reaction of government to these situations.

With a view to assisting NHRIs in fulfilling their obligations pursuant to this provision of the Paris Principles, the SCA provides the following guidance on its requirements, based on international proven practices:

- *Purpose of reports* – Annual, special and thematic reports serve to highlight key developments in the human rights situation in a country and provide a public account, and therefore public scrutiny, of the effectiveness of an NHRI. The reports also provide a

means by which an NHRI can make recommendations to government and monitor respect for human rights by government;

- *Content of reports* – The annual report of an NHRI is a vital public document that not only provides a regular audit of the government's performance on human rights but also an account of what the NHRI has done. As such, this report should include an account of the activities undertaken by the NHRI to further its mandate during that year and should state its opinions, recommendations and proposals to address any human rights issues of concern, and the government's action on its recommendations;
- *Publication of reports* – It is important for an NHRI to publicize and widely distribute an annual report on its national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters. It is vitally important that all the findings and recommendations of the NHRI be publicly available as this increases the transparency and public accountability of the NHRI. In publishing and widely disseminating its annual report, the NHRI will play an extremely important role in educating the public on the situation of human rights violations in the country;
- *Submission of reports* – The NHRI should be given the legislative authority to table its reports directly to the legislature rather than through the Executive. The legislature should be required to discuss and consider the reports of the NHRI, so as to ensure that its recommendations are properly considered by relevant public authorities.

The SCA finds it difficult to review the accreditation status of an NHRI in the absence of a current annual report, that is, a report dated not earlier than one year before the time it is scheduled to undergo an accreditation review by the SCA.

Excerpt from the Paris Principles

A) Competence and responsibilities –

3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:

a) *To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:*

(i) *Any legislative or administrative provisions, as well as provisions relating to judicial organizations, intended to preserve and extend the protection of human rights; in that connection, the national institution shall examine the legislation and administrative provisions in force, as well as bills and proposals, and shall make such recommendations as it deems appropriate in order to ensure that these provisions conform to the fundamental principles of human rights; it shall, if necessary, recommend the adoption of new legislation, the amendment of legislation in force and the adoption or amendment of administrative measures;*

- (ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;
- (iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;
- (iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;

2. Practices that directly promote Paris Principles compliance

G.O. 2.1 Guarantee of tenure for members of the NHRI decision-making body

The SCA is of the view that in order to address the Paris Principles requirements for a stable mandate, which is important in reinforcing independence, the enabling legislation of an NHRI must contain an independent and objective dismissal process, similar to that accorded to members of other independent State agencies.

The dismissal must be made in strict conformity with all the substantive and procedural requirements as prescribed by law.

The grounds for dismissal must be clearly defined and appropriately confined to only those actions which impact adversely on the capacity of the member to fulfil their mandate.

Where appropriate, the legislation should specify that the application of a particular ground must be supported by a decision of an independent body with appropriate jurisdiction.

Dismissal should not be allowed based solely on the discretion of appointing authorities.

Such requirements ensure the security of tenure of the members of the governing body and are essential to ensure the independence of, and public confidence in, the senior leadership of an NHRI.

JUSTIFICATION

In prescribing the conditions to ensure a stable mandate for members of the NHRI decision-making body, section B.3 of the Paris Principles is silent on the scenario of their dismissal. Nonetheless, it is the view of the SCA that ensuring the security of tenure of NHRI members is consistent with the Paris Principles requirements regarding the composition of the NHRI and its guarantees of independence and pluralism.

Appropriate procedural protections and due process are essential aspects of all human rights but are especially pertinent in relation to a matter such as ensuring the independence of the NHRI and its membership. That is, NHRI members must be able to undertake their responsibilities without fear and without inappropriate interference from the State or other actors. In this light, the SCA highlights the following:

- Members may be dismissed only on serious grounds of misconduct or incompetence, in accordance with fair procedures ensuring objectivity and impartiality set out in the national law.
- The dismissal of members by the Executive, such as before the expiry of the term for which they have been appointed, without any specific reasons given to them and without effective functional immunity being available to contest the dismissal, is incompatible with the independence of the NHRI.

Excerpt from the Paris Principles

B) Composition and guarantees of independence and pluralism –

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

2. Practices that directly promote Paris Principles compliance

G.O. 2.2 Full-time members of an NHRI

The enabling law of the NHRI should provide that members of its decision-making body include full-time remunerated members. This assists in ensuring:

- a) the independence of the NHRI free from actual or perceived conflict of interests;
- b) a stable tenure for the members;
- c) regular and appropriate direction for staff; and
- d) the ongoing and effective fulfilment of the NHRI's functions.

An appropriate minimum term of appointment is crucial in promoting the independence of the membership of the NHRI, and to ensure the continuity of its programs and services. An appointment period of three (3) years is considered to be the minimum that would be sufficient to achieve these aims. As a proven practice, the SCA encourages that a term of between three (3) and seven (7) years with the option to renew once be provided for in the NHRI's enabling law.

A further requirement in ensuring the stability of a member's mandate, and the independence of a NHRI and its members, is the requirement that the terms and conditions of a member's service cannot be modified to their detriment during their period of appointment. Additionally, such terms and conditions should be equivalent to those with similar responsibilities in other independent State agencies.

JUSTIFICATION

Section B.3 of the Paris Principles sets out the requirements to ensure a stable mandate for the members of the NHRI. It specifies that, "*their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate.*" It further clarifies that, "*this mandate may be renewable [...]*".

Although the provision is silent on the duration of the appointment, the SCA is of the view that specifying an appropriate minimum term in the NHRI's enabling law is crucial in both promoting the independence of the membership and of the NHRI, and to ensure the continuity of its programs and services. Consistent with international good practices, it therefore recommends an appointment period that extends between three and seven years with the option to renew once.

In prescribing the conditions to ensure a stable mandate for members of the NHRI's decision-making body, section B.3 of the Paris Principles does not address the issue of whether members are required to be full-time or whether they are to be remunerated. The SCA is of the view that the appointment of members on a full-time basis promotes stability, an appropriate degree of management and direction, and limits the risk of members being exposed to conflicts of interest upon taking office. Furthermore, it clearly establishes the terms and conditions of service, including proper remuneration of members, and serves to reinforce their independence and integrity.

Excerpt from the Paris Principles

B) Composition and guarantees of independence and pluralism –

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

2. Practices that directly promote Paris Principles compliance

G.O. 2.3 Protection from criminal and civil liability for official actions and decisions undertaken in good faith

External parties may seek to influence the independent operation of an NHRI by initiating, or by threatening to initiate, legal proceedings against a member of the decision-making body or a staff member of the NHRI. For this reason, members and staff of an NHRI should be protected from both criminal and civil liability for acts undertaken in good faith in their official capacity. Such protections serve to enhance the NHRI's ability to engage in critical analysis and commentary on human rights issues, safeguard the independence of senior leadership, and promote public confidence in the NHRI.

While the SCA considers it preferable for these protections to be explicitly entrenched in NHRI legislation or another applicable law of general application, it acknowledges that such protection may also exist by virtue of the specific legal context in which the NHRI operates.

It is acknowledged that no office holder should be beyond the reach of the law and thus, in certain exceptional circumstances it may be necessary to lift these protections. However, the decision to do so should not be exercised by an individual, but rather by an appropriately-constituted body such as the superior court or by a special majority of parliament. It is recommended that national law provide for well-defined circumstances in which these protections may be lifted in accordance with fair and transparent procedures.

JUSTIFICATION

Providing members of the NHRI's decision-making body and staff protection from both criminal and civil liability for actions undertaken in good faith in their official capacity – often referred to as functional immunity – protects them from individual legal proceedings from anyone who objects to a decision or action of the NHRI.

It is now widely accepted that the entrenchment of these protections in law is necessary for the reason that this protection, being one that is similar to that which is granted to judges under most legal systems, is an essential hallmark of institutional independence.

It is recognized that in some national contexts, functional immunity is not part of the legal tradition and it may therefore be unrealistic or inappropriate for the NHRI to request that formal legal provisions be adopted. In such exceptional circumstances, the NHRI under review should provide sufficient information to explain why this is the case given its particular national context. This information will be reviewed in line with other guarantees provided at the national level to ensure independence, security of tenure, and the ability to engage in critical analysis on human rights issues.

It is understood that these protections should not be absolute and should not cover circumstances where NHRI members or staff abuse their official functions or act in bad faith. In well-defined circumstances, the democratically-elected authority, such as the legislature, to which the NHRI is accountable, should have the power to lift these protections in accordance with a fair and transparent process.

Excerpt from the Paris Principles

B) Composition and guarantees of independence and pluralism –

3. In order to ensure a stable mandate for the members of the national institution, without which there can be no real independence, their appointment shall be effected by an official

act which shall establish the specific duration of the mandate. This mandate may be renewable, provided that the pluralism of the institution's membership is ensured.

C) *Methods of operation –*

Within the framework of its operation, the national institution shall:

- (a) *Freely consider any questions falling within its competence, whether they are submitted by the Government or taken up by it without referral to a higher authority, on the proposal of its members or of any petitioner;*

...

2. Practices that directly promote Paris Principles compliance

G.O. 2.4 Recruitment and retention of NHRI staff

NHRIs should be legislatively empowered to determine the staffing structure and the skills required to fulfil the NHRI's mandate, to set other appropriate criteria (for example, to increase diversity), and to select their staff in accordance with national law.

Staff should be recruited according to an open, transparent and merit-based selection process that ensures pluralism and a staff composition that possesses the skills required to fulfil the NHRI's mandate. Such a process promotes the independence and effectiveness of, and public confidence in, the NHRI.

A fundamental requirement of the Paris Principles is that an NHRI is, and is perceived to be, able to operate independent of government interference. The SCA highlights that this requirement should not be seen to limit the capacity of an NHRI to hire a public servant with the requisite skills and experience. However, the recruitment process for such positions should always be open to all, clear, transparent, merit-based and at the sole discretion of the NHRI. Where an NHRI is required to accept staff assigned to it by the government, and in particular where this includes those at the highest levels in the NHRI, it brings into question its capacity to function independently.

NHRIs must be provided with sufficient resources to permit the employment and retention of staff with the requisite qualifications and experience to fulfil the NHRI's mandate. Such resources should allow for salary levels, and terms and conditions of employment, equivalent to those of other independent State agencies.

JUSTIFICATION

Pursuant to section B.2 of the Paris Principles, an NHRI is required to be provided with adequate funding, the purpose of which is "*to enable it to have its own staff [...] in order to be independent of the Government*". The Sub-committee interprets this provision to mean that:

- (i) NHRIs should possess the legislative authority to hire their own staff according to written recruitment guidelines based on merit and conducted through a transparent selection process using published criteria.
- (ii) NHRIs should be resourced in such a manner as to permit the employment and retention of staff with the requisite qualifications and experience to fulfil the NHRI's mandate. Additionally, such resources should allow for salary levels, terms and conditions of employment applicable to the staff of the NHRI to be equivalent to those of similarly independent State agencies and members of the public service undertaking similar work and with similar qualifications and responsibilities.

In this way, the SCA recognises that fulfilling the requirements of Paris Principle B.2 is fundamental to ensuring the independence and efficient functioning of an NHRI. Where the NHRI lacks either adequate resources or the legislative ability to recruit its own staff, particularly at the senior-level – and these are instead appointed by the Executive – this undermines the principle of institutional independence.

Restrictions on the capacity of an NHRI to hire its own staff, or requirements to hire or accept assigned personnel from government agencies, except in exceptional or relevant circumstances, impacts on the real and perceived independence of an NHRI and may impede its ability to conduct its own affairs in an autonomous manner, free from government interference. This situation is

particularly compounded where senior staff members, who set the direction and foster the culture of the NHRI, are seconded.

The SCA highlights that this requirement should not be seen to limit the capacity of an NHRI to hire a public servant with the requisite skills and experience, and indeed acknowledges that there may be certain positions within an NHRI where such skills are particularly relevant. However, the recruitment process for such positions should always be open to all, clear, transparent, merit-based and at the sole discretion of the NHRI.

Excerpt from the Paris Principles

B) Composition and guarantees of independence and pluralism –

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

Practices that directly promote Paris Principles compliance

G.O. 2.5 NHRIs during the situation of a coup d'état or a state of emergency

In the situation of a coup d'état or a state of emergency, it is expected that an NHRI will conduct itself with a heightened level of vigilance and independence, and in strict accordance with its mandate.

NHRIs are expected to promote and ensure respect for human rights, democratic principles and the strengthening of the rule of law in all circumstances and without exception. In situations of conflict or a state of emergency, this may include monitoring, documenting, issuing public statements and releasing regular and detailed reports through the media in a timely manner to address urgent human rights violations.

JUSTIFICATION

The Paris Principles do not explicitly give guidance on the expected conduct of an NHRI when its country is experiencing a state of emergency or coup d'état. However, Paris Principle A.1 clearly specifies that NHRIs shall have the responsibility to promote and protect human rights. Furthermore, Paris Principle A.3 specifies the powers and responsibilities of an NHRI including:

- reporting on human rights violations (Paris Principle A.3(a)(ii) –(iii));
- monitoring and reporting on government action or inaction (Paris Principle A.3(a)(iv)) ; and
- publicizing its views on any matters concerning the promotion and protection of human rights (Paris Principle A.3(a)). This responsibility is further elaborated in Paris Principle C(c), which provides the capacity to address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations.

While the impact of emergency circumstances varies from one case to another, the SCA is aware that they almost always have a dramatic impact on the rights recognized in international human rights standards, particularly on vulnerable groups. Disruptions to peace and security in no way nullify or diminish the relevant obligations of the NHRI. As in other comparable situations, those obligations assume greater practical importance in times of particular hardship. In such circumstances, the protection of human rights becomes all the more important, and NHRIs must ensure that individuals have accessible and effective remedies to address human rights violations.

NHRIs, as independent and impartial bodies, play a particularly important role by investigating allegations of violations promptly, thoroughly and effectively. As such, NHRIs will be expected to promote and ensure respect for human rights, democratic principles and strengthening the rule of law in all circumstances without exception. This may include issuing public statements and releasing regular and detailed reports through the media in a timely manner to address urgent human rights violations.

In order to fulfil its obligations, it is necessary that the NHRI continue to conduct itself with a heightened level of vigilance and independence in the exercise of its mandate. The SCA will scrutinize the extent to which the NHRI concerned has taken steps to the maximum of its available

resources to provide the greatest possible protection for the human rights of each individual within its jurisdiction.

Excerpt from the Paris Principles

A. Competence and responsibilities –

1. A national institution shall be vested with competence to promote and protect human rights.

3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:

(a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body, on an advisory basis either at the request of the authorities concerned or through the exercise of its power to hear a matter without higher referral, opinions, recommendations, proposals and reports on any matters concerning the promotion and protection of human rights; the national institution may decide to publicize them; these opinions, recommendations, proposals and reports, as well as any prerogative of the national institution, shall relate to the following areas:

*...
(ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;*

(iii) The preparation of reports on the national situation with regard to human rights in general, and on more specific matters;

(iv) Drawing the attention of the Government to situations in any part of the country where human rights are violated and making proposals to it for initiatives to put an end to such situations and, where necessary, expressing an opinion on the positions and reactions of the Government;

...

C. Methods of operation –

Within the framework of its operation, the national institution shall:

*...
(c) Address public opinion directly or through any press organ, particularly in order to publicize its opinions and recommendations;*

2. Practices that directly promote Paris Principles compliance

G.O. 2.6 Limitation of power of NHRIs due to national security

The scope of the mandate of an NHRI may be restricted for national security reasons. While this limitation is not inherently contrary to the Paris Principles, it should not be unreasonably or arbitrarily applied and should only be exercised under due process.

JUSTIFICATION

According to section A.2 of the Paris Principles, an NHRI should possess, “*as broad a mandate as possible*”. To give full effect to this Principle, the SCA recommends that this provision be understood in the widest sense. That is, the mandate of the NHRI should extend to protect the public from acts and omissions of public authorities, including officers and personnel of the military, police and special security forces. Where such public authorities, who may potentially have a great impact on human rights, are excluded from the jurisdiction of the NHRI, this may serve to undermine the credibility of the Institution.

NHRIs, in their analysis of the human rights situation in the country, should be authorized to fully investigate all alleged human rights violations, regardless of which State officials are responsible. This should include the ability to have unannounced and unimpeded access to inspect and examine any public premises, documents, equipment and assets without prior written notice. Although the authority of NHRIs to undertake such an investigation may be restricted for national security reasons, such restriction should not be unreasonably or arbitrarily applied and should be exercised under due process.

Excerpt from the Paris Principles

A) Competence and responsibilities –

2. *A national institution shall be given as broad a mandate as possible, which shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text, specifying its composition and its sphere of competence.*

2. Practices that directly promote Paris Principles compliance

G.O. 2.7 Administrative regulation of NHRI

The classification of an NHRI as an independent State agency has important implications for the regulation of certain practices, including reporting, recruitment, funding and accounting.

Where a State has developed uniform rules or regulations to ensure State agencies are properly accountable for their use of public funds, the application of such rules or regulations on an NHRI is not considered inappropriate provided they do not compromise the NHRI's ability to perform its role independently and effectively.

The administrative requirements imposed on an NHRI must be clearly defined and should be no more onerous than those applicable to other independent of State agencies.

JUSTIFICATION

Section B.2 of the Paris Principles considers the “*adequate funding*” of an NHRI as a necessary guarantee of its independence. The purpose of this funding is: “*in order to be independent of the Government and not to be subject to financial control which might affect its independence.*” Such a provision is not, however, intended to limit the application of laws that require an appropriate level of financial accountability by public agencies.

To ensure respect for the principle of independence in circumstances where certain aspects of the administration of an NHRI is regulated by the Government, the SCA cautions that such regulation must not compromise the NHRI's ability to perform its role independently and effectively.

It may therefore be appropriate for the State to impose general regulatory requirements to promote:

- fair, transparent and merit-based selection processes;
- financial propriety in the use of public funds; or
- operational accountability.

Such regulation should not, however, extend to requiring an NHRI to seek government approval prior to carrying out its legislatively mandated activities, since this may compromise its independence and autonomy. Such practice is inconsistent with the exercise of the protection and promotion function that an NHRI is established to carry out in an independent and unfettered manner. For this reason, it is important that the relationship between the Government and the NHRI be clearly defined so as to avoid any undue Government interference.

Excerpt from the Paris Principles

B) Composition and guarantees of independence and pluralism –

2. The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.

2. Practices that directly promote Paris Principles compliance

G.O. 2.8 Assessing NHRIs as National Preventive and National Monitoring Mechanisms

Where, pursuant to an international human rights instrument, an NHRI has been designated as, or as part of, a national preventive or monitoring mechanism, the SCA will assess whether the applicant has provided sufficient information to demonstrate that it is carrying out its functions in compliance with the Paris Principles.

Depending on the specific roles and functions ascribed to the NHRI, in undertaking this assessment, the SCA will consider, as appropriate:

- whether a formal legal mandate has been provided;
- whether the mandate has been appropriately defined to encompass the promotion and protection of all relevant rights contained in the international instrument;
- whether the staff of the NHRI possess the appropriate skills and expertise;
- whether the NHRI has been provided with additional and adequate resources;
- whether there is evidence that the NHRI is effectively undertaking all relevant roles and functions as may be provided in the relevant international instrument. Depending on the instrument and the mandate of the national human rights institution, such activities might include monitoring and investigation, the provision of constructive and/or critical advice to government and in particular, systematic follow up of its recommendations and findings on alleged human rights violations.¹

The SCA may also consider, as it thinks appropriate, any guidance that has been developed by the relevant treaty body.²

JUSTIFICATION

¹ With regard to National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, see for example Articles 17 – 13 of Part III of that instrument and the rights protected in the parent Convention. With regard to National Monitoring Mechanisms under the Convention on the Rights of People with Disabilities, see for example principles and functions outlined in Articles 3, 4, 31, 32, 33 and 35, and the rights protected in Articles 3 – 30.

² With regard to National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, see for example the *Preliminary Guidelines for the Ongoing Development of National Preventive Mechanisms* developed by the Sub-Committee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and contained in paragraphs 24 – 29 of its First Annual Report (February 2007 – March 2008). (Ref: CAT/C/40/2).

In recent years, international human rights instruments have begun to incorporate a requirement that States Parties create, or designate an existing domestic agency (or agencies) with responsibility for monitoring and promoting the objectives of that instrument.

These international instruments often specify particular roles and functions to be carried out by the relevant domestic agency or agencies, which are variously referred to as national preventive or monitoring mechanisms.

In response, States have often chosen to designate their NHRI as, or as part of, its national preventive or monitoring mechanisms. In so doing, the State signals that the NHRI has a primary role to play in the promotion and protection of rights contained in those instruments.

In assessing whether an NHRI is carrying out these function in accordance with the Paris Principles, the SCA will consider a range of factors that impact on the capacity of a NHRI to function independently and effectively. With regard to the requirement for a specific legal mandate, this may depend on the scope of a NHRI existing mandate and the breadth of any additional roles and functions ascribed to it as a national preventive or monitoring mechanisms. Where additional powers are proposed, such as specific powers to enter, monitor, investigate and report on places of detention, and these go beyond the powers currently available to the NHRI, a more clearly defined legal mandate may be required in order to ensure the NHRI is able to undertake its role effectively and free from interference.

In undertaking its assessment, the SCA will also consider any guidelines developed by the relevant treaty body. It notes, however, that its role is to assess a NHRI against the Paris Principles, whereas the relevant treaty body undertakes its assessment of a national preventive or monitoring mechanism against the relevant international instrument upon which it is based. Guidelines developed by the relevant treaty body have, in general, been drafted for the broad range of agencies that may be designated as national preventive or monitoring mechanisms, and may not always be directly applicable to an NHRI.

Excerpt from the Paris Principles

(A) Competence and responsibilities.

...

3. A national institution shall, inter alia, have the following responsibilities:

(a) To submit to the Government, Parliament and any other competent body . . . opinions, recommendations, proposals and reports on . . . :

(ii) Any situation of violation of human rights which it decides to take up;

(b) To promote and ensure the harmonization of national legislation regulations and practices with the international human rights instruments to which the State is a party, and their effective implementation;

(c) To encourage ratification of the above-mentioned instruments or accession to those instruments, and to ensure their implementation;

(d) To contribute to the reports which States are required to submit to United Nations bodies and committees, and to regional institutions, pursuant to their treaty

obligations and, where necessary, to express an opinion on the subject, with due respect for their independence;

(e) To cooperate with the United Nations and any other organization in the United Nations system, the regional institutions and the national institutions of other countries that are competent in the areas of the promotion and protection of human rights;

...

2. Practices that directly promote Paris Principles compliance

G.O. 2.9 The quasi-judicial³ competency of NHRIs (complaints-handling)

When an NHRI is provided with a mandate to receive, consider and/or resolve complaints alleging violations of human rights, it should be provided with the necessary functions and powers to adequately fulfil this mandate.

Depending on its mandate, such powers and functions might include:

- the ability to receive complaints against both public and private bodies in its jurisdiction;
- the ability to receive complaints that are filed by persons on behalf of the alleged victim(s), where consent is given;
- the ability to commence a complaint on its own initiative;
- the ability to investigate complaints, including the power to compel the production of evidence and witnesses, and to visit places of deprivation of liberty;
- the ability to protect complainants from retaliation for having filed a complaint;
- the ability to protect witnesses from retaliation for having provided evidence in relation to a complaint;
- the ability to seek an amicable and confidential settlement of the complaint through an alternative dispute resolution process;
- the ability to settle complaints through a binding determination;
- the ability to refer its findings to courts of law or specialized tribunals for adjudication;
- the ability to refer complaints falling beyond its jurisdiction or in a concurrent jurisdiction to the appropriate decision-making body;
- the ability to seek enforcement through the court system of its decisions on the resolution of complaints;
- the ability to follow up and monitor the implementation of its decisions on the resolution of complaints; and
- the ability to refer its findings to government in situations where a complaint provides evidence of a widespread or systematic violation of human rights.

In fulfilling its complaint-handling mandate, the NHRI should ensure that complaints are dealt with fairly, transparently, efficiently, expeditiously, and with consistency. In order to do so, an NHRI should:

- ensure that its facilities, staff, and its practices and procedures, facilitate access by those who allege their rights have been violated and their representatives; and
- ensure that its complaint-handling procedures are contained in written guidelines, and that these are publicly available.

JUSTIFICATION

³The term ‘quasi-jurisdictional competence’ as cited in the Paris Principles has been recognized as a translation error. It is instead meant to be understood as ‘quasi-judicial competence’ and it refers to a NHRI’s complaints-handling mandate and its related functions and powers.

The Paris Principles do not require that an NHRI have the ability to receive complaints or petitions from individuals or groups regarding the alleged violation of their human rights. However, where it is provided with this mandate, the Paris Principles suggest that certain functions should be considered (see excerpt below). In essence, NRHIs are expected to handle complaints fairly, speedily and effectively through processes which are readily accessible to the public. NRHIs may be empowered to carry out investigations into complaints and refer their findings to an appropriate authority. NRHIs should have the authority to deal with bodies against which complaints are made and may be authorised to seek compliance with its decisions through the judiciary.

Excerpt from the Paris Principles

'Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence'

A national institution may be authorized to hear and consider complaints and petitions concerning individual situations. Cases may be brought before it by individuals, their representatives, thirds parties, non-governmental organizations, associations of trade unions or any other representative organizations. In such circumstances, and without prejudice to the principles stated above concerning the other powers of the commissions, the functions entrusted to them may be based on the following principles:

- (a) *Seeking an amicable settlement through conciliation or, within the limits prescribed by the law, through binding decisions or, where necessary, on the basis of confidentiality;*
- (b) *Informing the party who filed the petition of his rights, in particular the remedies available to him, and promoting his access to them;*
- (c) *Hearing any complaints or petitions or transmitting them to any other competent authority within the limits prescribed by the law;*
- (d) *Making recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of the laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filling the petitions in order to assert their rights.*

Geneva, February 2018

**ALLIANCE MONDIALE DES INSTITUTIONS NATIONALES
DES DROITS DE L'HOMME (GANHRI)**

Observations générales du Sous-comité d'accréditation

Introduction

1. Les « principes relatifs au statut des institutions nationales» (les « principes de Paris »), adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme et l'Assemblée générale des Nations Unies constituent les normes internationales minimales concernant l'établissement des institutions nationales des droits de l'homme (les « INDH »). Ils fournissent un vaste cadre normatif concernant le statut, la structure, le mandat, la composition, le pouvoir et les méthodes de fonctionnement des principaux mécanismes intérieurs de protection des droits de la personne.
2. Les INDH sont établies par les États dans le but précis de promouvoir et de défendre les droits de la personne à l'échelon national et elles sont reconnues pour être l'un des moyens les plus importants que les États utilisent pour combler le fossé de la mise en œuvre qui existe entre leurs obligations internationales en matière de droits de la personne et la jouissance concrète des droits de l'homme sur le terrain. L'établissement et le renforcement des INDH, conformément aux principes de Paris, relèvent de l'ensemble des engagements pris par les États en matière de droits de l'homme internationaux. La responsabilité incombe par conséquent aux États de veiller à ce qu'elles aient une INDH conforme aux principes de Paris en place.
3. L'une des fonctions de base de la Alliance mondiale des INDH (GANHRI) consiste à promouvoir l'établissement et le renforcement des INDH, conformément aux principes de Paris et à utiliser ces principes comme critères afin de déterminer les critères d'admissibilité à la GANHRI à titre de membre. Le Sous-comité d'accréditation (SCA) de la GANHRI s'est vu confier le mandat d'évaluer le respect des principes de Paris par les institutions.
4. Depuis 2006, le SCA s'est servi des connaissances acquises durant le parcours d'accréditation du Comité international de coordination des INDH pour constituer un important corpus de jurisprudence afin de donner un sens au contenu et au champ d'application des principes. L'article 2.2 du Règlement intérieur du SCA confèrent au Sous-comité le pouvoir d'élaborer des « Observations générales » sur les questions d'interprétation importantes ou d'intérêt commun portant sur la mise en œuvre des principes de Paris.
5. Grâce à l'étendue de son expérience et à son étude approfondie des principes directeurs, le SCA est bien placé pour articuler ses normes et donner l'orientation nécessaire pour assurer une approche cohérente en ce qui a trait à leur mise en œuvre et leur application. Le SCA a une compréhension des questions auxquelles sont confrontées les INDH qui exploitent dans un vaste éventail de situations, y compris divers modèles institutionnels

et régimes politiques. Par conséquent, il a élaboré des exemples clairs de conformité aux principes de Paris en pratique.

6. Les recommandations du SCA communiquées aux INDH après examen de leur demande d'accréditation, de renouvellement de l'accréditation ou d'examen spécial auprès du SCA comportent des mentions aux Observations générales. À titre d'outils interprétatifs des principes de Paris, les Observations générales peuvent servir à :
 - a) Donner des directives aux institutions lorsqu'elles élaborent leurs propres processus et mécanismes visant à assurer l'observation des principes de Paris;
 - b) Convaincre les gouvernements nationaux de se pencher sur les problèmes liés au respect des normes énoncées dans les Observations générales par une institution et de les résoudre;
 - c) Guider le SCA lorsqu'il doit déterminer le statut des nouvelles demandes d'accréditation et de renouvellement des accréditations octroyées et des examens spéciaux :
 - i. Si une institution est loin de respecter les normes énoncées dans les Observations générales, le SCA peut être amené à conclure qu'elle ne respecte pas les principes de Paris.
 - ii. Si le SCA a des doutes quant au respect par une institution de l'une ou l'autre des Observations générales, il peut examiner les mesures éventuellement mises en œuvre par ladite institution pour les résoudre dans ses demandes ultérieures, le cas échéant. Si le SCA n'a pas en sa possession des preuves des efforts déployés par l'institution pour se conformer aux Observations générales ou que celle-ci n'offre pas d'explications raisonnables sur le fait qu'aucune mesure n'ait été prise pour résoudre le problème, il appartiendra au SCA d'interpréter la situation inchangée comme une inobservation des principes de Paris.
7. Le SCA connaît les différents modèles structurels des INDH qui existent, y compris : les commissions; les instituts d'ombudsman; les institutions hybrides; les organismes de consultation; les instituts et les centres de recherche; les protecteurs des droits civils; les défenseurs publics et les avocats parlementaires. (Pour une discussion plus complète des différents types-modèles, le SCA propose un renvoi à la *Série n° 4 sur la formation professionnelle : INDH – Histoire, principes, rôles et responsabilités*, INDH du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, New York et Genève, 2010, pages 15 à 19). Le SCA croit que ses Observations générales doivent être appliquées à chacune des INDH, peu importe leur type de modèle structurel.
8. La citation des Observations générales se fait en même temps que la publication de recommandations spécifiques sur les demandes d'accréditation individuelle, ces dernières ayant une utilité et un champ d'application plutôt étroits pour l'INDH concernée. À l'inverse, les Observations générales, qui sont indépendantes d'un ensemble de faits précis se rapportant à un seul contexte national, ont un champ d'application universel et fournissent des orientations, aussi bien pour les cas individuels, qu'en général.
9. La catégorisation des Observations générales dans les deux sections suivantes précise, pour tous les intervenants, quelles sont les Observations générales qui constituent des

interprétations directes des principes de Paris et celles qui sont tirées de la vaste expérience du SCA en matière de détermination de pratiques éprouvées afin d'assurer des INDH indépendantes et efficaces, en harmonie avec les principes de Paris :

- i. Exigences essentielles des principes de Paris;
 - ii. Pratiques qui assurent des INDH indépendantes et efficaces.
10. Au fur et à mesure qu'il acquiert plus d'expérience, le SCA cherchera à élaborer de nouvelles Observations générales. En 2011, le Comité international de coordination des INDH a adopté un processus officiel en plusieurs étapes expressément dans ce but. Cette procédure a été conçue dans le but de promouvoir l'accessibilité aux Observations générales en assurant l'uniformité de leur contenu et de leur format, en veillant à ce qu'elles soient écrites de façon claire, qu'elles soient d'une longueur raisonnable et qu'elles soient facilement compréhensibles pour un vaste éventail de lecteurs, surtout pour les INDH et les États.
11. La première étape consiste en une discussion portant sur l'Observation générale entre les membres du SCA, les représentants des réseaux régionaux de la GANHRI et le HCNUDH. La deuxième étape consiste à former un groupe de travail. Ce groupe de travail sollicite les membres de la GANHRI, par l'entremise des réseaux régionaux, afin d'obtenir leurs points de vue sur le sujet qui doit être abordé. Troisièmement, le groupe de travail élabore une ébauche en tenant compte de tous les commentaires formulés par les membres de la GANHRI et la présente au SCA aux fins d'examen et pour obtenir ses commentaires. Enfin, une fois l'ébauche révisée de l'Observation générale approuvée, le SCA recommandera son adoption officielle dans le cadre de ses rapports de session produits à l'intention du Bureau de la GANHRI.
12. Le travail du SCA consistant à élaborer une interprétation complète et détaillée des principes de Paris a une grande utilité, puisqu'il contribue à mieux comprendre les exigences qui permettent la mise en place, le fonctionnement et le renforcement efficaces des INDH. Les Observations générales constituent en fin de compte une synthèse des plus importantes questions d'interprétation qui ont été soulevées dans le cadre des demandes d'accréditation individuelles et sont pertinentes pour les INDH dans le monde entier, y compris celles qui ne font pas actuellement l'objet d'un examen d'accréditation. Les Observations générales permettent en outre aux intervenants d'être prévoyants et d'apporter les changements nécessaires à leurs propres processus et mécanismes avant même que le Sous-comité ne leur ait fait des recommandations précises à cet égard, à la suite du résultat d'un examen d'accréditation.
13. Les INDH dépendent de leurs gouvernements nationaux pour mettre en œuvre plusieurs des dispositions des principes, y compris leur établissement par loi et le financement adéquat. Lorsque le SCA note parmi les sujets de préoccupation que l'État n'a pas rempli ses obligations en vertu des principes de Paris, l'INDH peut recourir aux normes énoncées dans les Observations générales pour recommander les mesures que l'État doit prendre pour apporter les changements permettant de régler les problèmes ou d'y pallier avant la prochaine révision du statut de l'INDH.
14. Les Observations générales ont également été élaborées pour préserver la mémoire institutionnelle du SCA et assurer une cohérence dans les approches adoptées par ses membres, qui changent selon un principe de rotation.

15. La mise en œuvre en bonne et due forme des Observations générales est essentielle pour favoriser la maturation des INDH. En élucidant les exigences des principes de Paris, les Observations générales offrent aux INDH des normes accessibles, pertinentes et faciles à adapter au contexte pour accélérer leur transformation en des institutions plus efficaces, qui aboutissent à une promotion et une protection renforcées des droits de l'homme sur le terrain.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Exigences essentielles des principes de Paris

- 1.1 L'établissement des INDH
- 1.2 Mandat relatif aux droits de l'homme
- 1.3 Encourager la ratification de tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou l'adhésion à de tels instruments
- 1.4 Interaction avec le système international des droits de l'homme
- 1.5 Liaison avec d'autres institutions des droits de l'homme
- 1.6 Recommandations des INDH
- 1.7 Assurer le pluralisme de l'INDH
- 1.8 Sélection et désignation de l'organe de décision des INDH
- 1.9 Représentants politiques dans les INDH
- 1.10 Financement adéquat des INDH
- 1.11 Rapports annuels des INDH

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes de Paris

- 2.1 Garantie des fonctions des membres de l'organe de décision des INDH
- 2.2 Membres à temps plein d'une INDH
- 2.3 Protection contre la responsabilité pénale pour des actes exécutés de bonne foi dans l'exercice de fonctions officielles
- 2.4 Recrutement et conservation du personnel des INDH
- 2.5 INDH en situations de coup d'État ou d'état d'urgence
- 2.6 Limitation du pouvoir des INDH pour des raisons de sécurité nationale
- 2.7 Règlement administratif des INDH
- 2.8 Évaluer les INDH en tant que mécanismes nationaux de prévention et de surveillance
- 2.9 Les compétences quasi judiciaires des INDH (traitement des plaintes)

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O.G. 1.1 L'établissement des INDH

Une INDH doit être établie dans un texte constitutionnel ou législatif de façon suffisamment détaillée pour s'assurer que l'INDH a une indépendance et un mandat clairs. Ce texte devrait particulièrement préciser le rôle, les fonctions, les pouvoirs, le financement et les responsabilités de l'institution, de même que le mécanisme de nomination de ses membres, ainsi que la durée de leurs mandats. L'établissement d'une INDH à titre d'instrument utilisé par les cadres supérieurs à l'aide de tout autre moyen n'offre pas assez de protection pour en assurer la permanence et l'indépendance.

JUSTIFICATION

Selon le paragraphe A.2. des principes de Paris : « *Une INDH est dotée d'un mandat aussi étendu que possible et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, déterminant sa composition et son champ de compétence.* »

Le Sous-comité reconnaît que les INDH sont créées quelles que soient les situations socioéconomiques et les systèmes politiques, qui peuvent en revanche avoir des répercussions sur la manière selon laquelle les INDH sont officiellement établies. Les principes de Paris sont néanmoins bien clairs en ce qui a trait à l'exigence voulant que les INDH soient officiellement inscrites dans la loi, peu importe le régime constitutionnel et juridique dans lequel elles fonctionnent, de façon à ce qu'elles puissent être distinguées d'un organisme d'état, d'un organisme non gouvernemental ou d'un organisme *ad hoc*. De plus, le texte constitutionnel ou législatif doit nécessairement énoncer le mandat de l'INDH, de même que la composition de son équipe de direction. Cela exige nécessairement l'intégration de dispositions complètes concernant les mécanismes de nomination, les conditions d'emploi, le mandat, les pouvoirs, le financement et les responsabilités de l'institution.

Le Sous-comité considère que cette disposition revêt une importance cruciale pour garantir la permanence et l'indépendance de l'institution.

La création d'une INDH à l'aide de tout autre moyen, comme une décision du pouvoir exécutif (en vertu d'un décret, d'un règlement, d'une motion ou d'une mesure administrative) et non par la législature soulève des préoccupations en ce qui concerne la permanence, l'indépendance par rapport au gouvernement et la capacité d'exercer son mandat et de manière à n'être gênée par qui que ce soit, parce que les instruments du pouvoir exécutif peuvent être modifiés ou annulés au gré de celle-ci et de telles décisions ne sont pas obligées de faire l'objet d'un examen législatif. Les changements apportés au mandat et aux fonctions d'un organisme d'État indépendant chargé de la promotion et de la protection des droits de la personne devraient être examinés minutieusement par la législature et non être en proie aux décisions arbitraires du pouvoir exécutif. Toute modification ou abrogation du texte constitutionnel ou législatif établissant l'INDH doit nécessiter le consentement de la législature pour veiller à ce que les garanties d'indépendance et les pouvoirs de l'institution ne risquent pas d'être compromis à l'avenir.

Extrait des principes de Paris

A) Compétences et attributions

2. *Une institution nationale est dotée d'un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, déterminant sa composition et son champ de compétence.*

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O.G. 1.2 Mandat relatif aux droits de l'homme

Toutes les INDH devraient se voir confier, en vertu de la loi, des fonctions précises visant à promouvoir et à protéger les droits de la personne.

Le Sous-comité est conscient que la « promotion » comprend les fonctions qui visent à créer une société dans laquelle les droits de la personne sont compris et respectés de façon plus générale. Ces fonctions peuvent comprendre l'éducation, la formation, la prestation de conseils, la sensibilisation du public et la défense des intérêts. Les fonctions de « protection » peuvent être interprétées comme celles qui luttent contre les violations réelles des droits de la personne et qui cherchent à les prévenir. Ces fonctions comprennent la surveillance, la tenue de recherche d'information et d'enquêtes et la communication de comptes rendus dénonçant les violations des droits de la personne et peuvent comporter le traitement des plaintes individuelles.

Le mandat d'une INDH devrait être interprété de manière générale, libérale et conforme à l'objet visé afin de promouvoir une définition progressive des droits de la personne qui englobe tous les droits énoncés dans les instruments internationaux, régionaux et nationaux, y compris les droits économiques, sociaux et culturels. Plus précisément, le mandat devrait :

- s'étendre aux actes et aux omissions des secteurs public et privé;
- doter l'INDH de la compétence nécessaire pour s'adresser librement à l'opinion publique, sensibiliser le public aux questions liées aux droits de la personne et offrir des programmes d'éducation et de formation;
- conférer le pouvoir nécessaire pour formuler des recommandations aux *pouvoirs publics*, analyser la situation des droits de la personne au pays et obtenir des déclarations ou des documents dans le but d'évaluer les situations qui soulèvent des questions liées aux droits de la personne;
- autoriser l'accès libre et inopiné à tout lieu public, document, équipement ou bien dans le but de l'inspecter et de l'examiner sans préavis écrit;
- autoriser la tenue d'une enquête complète sur toutes les violations présumées des droits de la personne, y compris de la part d'officiers et d'agents des forces armées, policières et de sécurité.

JUSTIFICATION

Selon les paragraphes A.1 et A.2 des principes de Paris, une INDH devrait être dotée « *d'un mandat aussi étendu que possible* », qui doit être « *énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif* » et qui devrait comprendre à la fois « *la promotion et la protection des droits de l'homme* ». Le paragraphe A.3 des principes de Paris énumère les responsabilités particulières qui doivent

être à tout le moins investies à l'INDH. Ces exigences cernent deux questions principales qui doivent nécessairement être abordées dans l'établissement et le fonctionnement d'une INDH :

- i. Le mandat de l'institution doit être établi dans le droit national. Cette exigence est nécessaire afin de garantir l'indépendance et l'autonomie avec lesquelles une INDH exerce ses activités en vue d'exécuter son mandat public.
- ii. Pour promouvoir et protéger à la fois les droits de la personne, le mandat de l'INDH doit être défini de façon aussi générale que possible afin de donner au public la protection d'un vaste éventail de normes internationales en matière de droits de la personne couvrant les aspects civils, politiques, économiques, culturels et sociaux. Cela donne effet au principe selon lequel tous les droits sont universels, indissociables et interdépendants.

Extrait des principes de Paris

A. Compétences et attributions–

1. *Une institution nationale est investie de compétences de protection et de promotion des droits de l'homme.*
2. *Une institution nationale est dotée d'un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, déterminant sa composition et son champ de compétence.*
3. *Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes :*
 - a) *Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'auto saisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme. L'institution nationale peut décider de les rendre publics. Ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative de l'institution nationale se rapportent aux domaines suivants :*
 - i) *Toutes dispositions législatives et administratives, ainsi que celles relatives à l'organisation judiciaire destinées à préserver et étendre la protection des droits de l'homme. À cet égard, l'institution nationale examine la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et fait les recommandations qu'elle estime appropriées en vue de s'assurer que ces textes soient respectueux des principes fondamentaux des droits de l'homme. Elle recommande, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;*
 - ii) *Toute situation de violation des droits de l'homme dont elle déciderait de se saisir;*
 - iii) *L'élaboration des rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;*

- iv) Attirer l'attention du gouvernement sur les situations de violations des droits de l'homme dans tout pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement.
- b) Promouvoir et veiller à 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, et à leur mise en oeuvre effective;
- c) Encourager à la ratification desdits instruments ou à l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en oeuvre;
- d) Contribuer aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;
- e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et toute autre institution de la famille des Nations Unies, les institutions régionales et les INDH d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme;
- f) Être associée à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en oeuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels;
- g) Faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination raciale, en sensibilisant l'opinion publique notamment par l'information et l'enseignement, en faisant appel à tous organes de presse.

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O. G. 1.3

Encourager la ratification de tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou l'adhésion à de tels instruments

La fonction d'encouragement de la ratification des instruments internationaux des droits de l'homme ou de l'adhésion à ces instruments, et la mise en œuvre effective des instruments internationaux des droits de l'homme auxquels l'État est partie est une fonction clé d'une INDH (INDH). Les principes prévoient également que les INDH devraient faire la promotion et encourager l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec ces instruments. Le Sous-comité estime qu'il est important que ces fonctions fassent partie intégrante de la loi habilitante d'une INDH. Dans l'exercice de cette fonction, on encourage l'INDH à entreprendre, par exemple, les activités suivantes :

- Surveiller les développements en matière de droit international relatif aux droits de l'homme;
- Promouvoir la participation de l'État à la défense et à la rédaction d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme;
- Évaluer la conformité nationale aux obligations internationales relatives aux droits de l'homme et présenter un compte rendu de cette évaluation, par exemple au moyen de rapports annuels et spéciaux et de la participation au processus d'Examen périodique universel.

Les INDH doivent encourager leurs gouvernements à ratifier les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et ce, sans réserve.

JUSTIFICATION

Les paragraphes 3b) et c) de la section A des principes de Paris exigent que les INDH soient responsables de « *promouvoir et [de] veiller à 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, et à leur mise en œuvre effective* ». De plus, l'INDH doit « *encourager à la ratification desdits instruments ou à l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en œuvre* ».

En pratique, cela signifie que les INDH doivent examiner les lois, les règlements et les politiques nationaux pertinents afin de déterminer s'ils sont compatibles avec les obligations découlant des normes internationales relatives aux droits de l'homme, et proposer la modification ou l'abrogation de la législation, des règlements ou des politiques qui ne respectent pas les exigences de ces normes. Le Sous-comité estime qu'en vertu de la loi, l'INDH devrait être habilitée à assumer ces responsabilités.

Le Sous-comité note la distinction entre les obligations de surveillance de l'État exigées par ces instruments et le rôle distinct joué par l'INDH quant à la surveillance de la conformité et du progrès de l'État relativement à la mise en œuvre des instruments qu'il ratifie. Dans les cas où l'INDH entreprend de réaliser ses propres activités en matière de promotion et de protection des droits en question, elle doit le faire en toute autonomie. Cela ne l'empêche pas d'entreprendre une action conjointe avec l'État relativement à certaines activités, comme l'examen de la conformité

de la législation et des règlements nationaux existants avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Extrait des principes de Paris

(A) Compétences et attributions -

3. Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes : [...]

(b) Promouvoir et veiller à 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, et à leur mise en œuvre effective;

(c) Encourager à la ratification desdits instruments ou à l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en œuvre;

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O.G. 1.4 Interaction avec le système international des droits de l'homme

Les principes de Paris reconnaissent que la surveillance du système international de protection des droits de l'homme et la collaboration avec celui-ci, notamment le Conseil des droits de l'homme et ses mécanismes (procédures spéciales et l'examen périodique universel) et les organismes chargés de la surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme des Nations Unies peuvent constituer un outil efficace pour les INDH pour assurer promotion et la protection des droits de l'homme au pays.

Selon les priorités et les ressources nationales actuelles, la collaboration efficace avec les systèmes internationaux des droits de l'homme peut comprendre :

- la présentation de rapports parallèles officiels ou officieux aux comités de l'examen périodique universel, des mécanismes relevant de procédures spéciales et des organes conventionnels;
- la formulation de déclarations durant les débats devant les organes d'examen et le Conseil des droits de l'homme;
- l'aide, la facilitation et la participation aux visites du pays par des experts des Nations Unies, y compris les titulaires de mandats de procédures spéciales, les organismes chargés de la surveillance de l'application des traités, les missions d'enquête et les commissions d'enquête; et
- la surveillance et la promotion de la mise en œuvre de recommandations pertinentes émanant du système des droits de l'homme.

S'il est approprié que les gouvernements consultent les INDH lorsqu'ils préparent les rapports d'État aux mécanismes des droits de l'homme, les INDH ne devraient ni préparer le rapport de leur pays ni faire rapport au nom du gouvernement. Les INDH doivent maintenir leur indépendance et, lorsqu'elles en ont la capacité, fournir des informations aux mécanismes des droits de l'homme en leur propre nom. Les INDH ne devraient pas faire partie des délégations gouvernementales lors de l'examen périodique universel, lors des examens périodiques devant les organes de traités, ni devant d'autres mécanismes internationaux où elles disposent de droits de participation indépendants. Lorsque les INDH n'ont pas de droits de participation indépendants et qu'elles choisissent de participer aux procédures au sein d'une délégation d'État, elles doivent le faire à marquer clairement qu'elles interviennent en tant qu'institutions indépendantes.

Lorsqu'il est question de participation des INDH au système international des droits de l'homme, elles sont invitées à collaborer activement avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCNUDM), la GANHRI, leur réseau régional d'INDH et d'autres INDH, de même qu'avec des ONG internationaux et nationaux et les organisations de la société civile.

JUSTIFICATION

Les alinéas A.3d) et A.3e) des principes de Paris donnent aux INDH la responsabilité consistant à interagir avec le système international des droits de l'homme de trois façons précises. Cela veut dire que les INDH doivent :

1. Contribuer aux rapports présentés par les pays aux organismes et comités des Nations Unies et aux institutions régionales, en harmonie avec les obligations des États en vertu de traités;
2. Exprimer une opinion sur le sujet, au besoin, dans le respect en bonne et due forme de leur indépendance;
3. Coopérer avec les Nations Unies et toute autre organisation faisant partie de son système, de même qu'avec les institutions régionales des droits de l'homme et les INDH d'autres pays.

Le Sous-comité croit que la collaboration des INDH avec les organismes internationaux constitue un aspect important de leur travail. Grâce à leur participation, les INDH établissent un lien entre le système national d'application des droits de l'homme et les organismes internationaux et régionaux de protection des droits de la personne. À l'échelon national, les INDH jouent un rôle clé lorsqu'il est question de sensibiliser la population du pays aux développements internationaux dans le domaine des droits de la personne au moyen de la communication de rapports et comptes rendus sur les délibérations et les recommandations des organismes chargés de la surveillance de l'application des traités, les titulaires de mandats de procédures spéciales et l'examen périodique universel. Leur participation indépendante aux mécanismes de protection des droits de la personne au moyen, par exemple, de la production de rapports parallèles sur le respect, par l'État, de ses obligations en vertu de traités, contribue également au travail des mécanismes internationaux consistant à surveiller de façon indépendante la mesure dans laquelle les états respectent leurs obligations en matière de droits de la personne.

En outre, la participation des INDH aux activités des organismes de coordination régionaux et internationaux sert à renforcer leur indépendance et leur efficacité, dans l'ensemble. Les INDH ont l'occasion d'acquérir de nouvelles connaissances grâce aux échanges et au partage d'expériences. Cela peut mener au renforcement collectif des positions respectives de chacun et contribuer à la résolution de problèmes régionaux liés aux droits de la personne.

Les INDH sont fortement invitées à surveiller le respect des obligations des États en matière de communication de rapports dans le cadre de l'examen périodique universel et des organismes internationaux chargés de la surveillance de l'application des traités, notamment grâce au dialogue avec les comités des organismes chargés de la surveillance de l'application des traités correspondants.

Bien qu'il soit tout à fait indiqué pour les gouvernements de consulter les INDH lorsqu'il est question de préparer des rapports d'état à l'intention des organismes chargés de l'application des mécanismes de protection des droits de la personne, les INDH ne devraient pas préparer le rapport du pays, ni produire de rapports au nom du gouvernement. Les INDH doivent maintenir leur indépendance et, lorsqu'elles ont la capacité de fournir des renseignements à l'intention des organismes chargés de l'application des mécanismes de protection des droits de la personne, elles doivent le faire de leur propre chef.

Le Sous-comité souhaite mettre au clair que la contribution d'une INDH au processus de reddition de comptes au moyen de la présentation de rapports des intervenants ou de rapports parallèles officieux en vertu des instruments internationaux qui s'appliquent devrait se faire

indépendamment de l'État et qu'elle peut attirer l'attention sur les problèmes, questions et enjeux qui peuvent avoir été omis ou traités de façon inadéquate dans le rapport produit par l'état.

Le Sous-comité reconnaît la primauté du mandat national d'une INDH et que sa capacité à participer au système international des droits de l'homme doit dépendre de son évaluation des priorités nationales et des ressources disponibles au pays. Compte tenu de ces limites, les INDH sont fortement invitées à y participer, dans la mesure du possible et conformément à ses propres priorités stratégiques. Dans cette optique, le Sous-comité souligne particulièrement que les INDH devraient :

- Profiter de l'aide que le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCNUDH) leur offre, sur le plan technique et en matière de facilitation de la coopération régionale et mondiale et des échanges entre les INDH;
- Collaborer avec la GANHRI, leur représentant ou représentante dans le Sous-comité et leur réseau régional.

Extrait des principes de Paris

A. Compétences et attributions-

3. *Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes : [...]*

(d) *Contribuer aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;*

(e) *Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et toute autre institution de la famille des Nations Unies, les institutions régionales et les INDH d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme;*

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O.G. 1.5 Liaison avec d'autres institutions des droits de l'homme

La collaboration régulière et constructive avec tous les intervenants concernés est essentielle pour que les INDH s'acquittent de leur mandat de manière efficace. Les INDH devraient élaborer, officialiser et maintenir des relations de travail comme il convient avec d'autres INDH établies dans le but d'assurer la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris les institutions légales infranationales des droits de l'homme, les institutions thématiques, de même que les organismes non gouvernementaux et de la société civile.

JUSTIFICATION

Lorsqu'il est question de prescrire les méthodes de fonctionnement d'une INDH, les alinéas C f) et C g) des principes de Paris obligent les institutions à : « *Entretenir une concertation avec les autres organes juridictionnels ou non, chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme (notamment les ombudsmans, médiateurs ou d'autres organes similaires)* ».

Les Principes reconnaissent expressément « *le rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des INDH* » et, par conséquent, pour inciter les INDH à « *élaborer des rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la protection et la promotion des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés* ».

Pour appliquer pleinement ces exigences des principes de Paris, le Sous-comité recommande que les INDH élaborent, officialisent et maintiennent des relations de travail régulières, constructives et systématiques avec d'autres institutions et joueurs nationaux établis en vue d'assurer la promotion et la protection des droits de la personne. L'interaction peut comprendre le partage des connaissances, comme des études de recherche, des pratiques exemplaires, des programmes de formation, des renseignements et des données statistiques et des renseignements généraux sur leurs activités. Pour les raisons suivantes, le Sous-comité considère qu'une telle coopération est nécessaire pour assurer la pleine réalisation des droits de l'homme à l'échelle du pays :

- *Cadre national des droits de l'homme* – L'efficacité d'une INDH à mettre son mandat visant à protéger et à promouvoir les droits de l'homme en œuvre dépend largement de la qualité de ses relations de travail avec d'autres institutions démocratiques nationales, comme : les ministères; les organismes judiciaires; les organisations d'avocats; les organisations non gouvernementales; les médias; et d'autres associations de la société civile. Une large participation avec tous les intervenants peut fournir une meilleure compréhension de l'étendue des questions liées aux droits de l'homme à l'échelle de l'état, les répercussions de ces questions étant fondées sur les facteurs sociaux, culturels, géographiques et autres, les lacunes, de même que sur le chevauchement et le dédoublement possible des tâches en ce qui concerne l'établissement des politiques, des priorités et des stratégies de mise en œuvre. Les INDH qui travaillent de façon isolée peuvent être limitées dans leur capacité à fournir des mécanismes de protection des droits de la personne adéquats au grand public.

- *Position unique des INDH* – Le caractère et l'identité d'une INDH servent à la distinguer des organismes gouvernementaux et de la société civile. À titre d'institutions pluralistes indépendantes, les INDH peuvent jouer un rôle important.
- *Meilleure accessibilité* – Les relations d'une INDH avec la société civile et les ONG sont particulièrement importantes pour améliorer son accessibilité aux couches de populations géographiquement, politiquement ou socialement isolées. Ces organismes ont probablement des relations plus étroites avec les groupes vulnérables, puisqu'ils jouissent souvent d'un réseau plus élaboré que les INDH et ils sont presque toujours plus susceptibles de se trouver à proximité du terrain. De cette façon, les INDH peuvent recourir à la société civile pour fournir un mécanisme de sensibilisation visant à obtenir la participation des groupes vulnérables.
- *Expertise des autres organismes de protection des droits de la personne* – En raison de leurs mandats spécialisés, les autres organismes de protection des droits de la personne et les groupes de la société civile peuvent formuler de précieux conseils aux INDH sur les questions d'importance liées aux droits de la personne auxquelles sont confrontés les groupes vulnérables à l'échelle du pays. À ce titre, les INDH sont invitées à consulter régulièrement les autres organismes de protection des droits de la personne et la société civile à toutes les étapes de la planification et de la mise en œuvre des programmes, de même que de l'élaboration des politiques pour s'assurer que les activités des INDH reflètent les préoccupations et les priorités publiques. La création de relations efficaces avec les médias de masse qui représentent une partie de la société civile constitue un outil particulièrement important en matière de sensibilisation aux droits de la personne.
- *Relations officialisées* – L'importance de relations officialisées viables et nettement établies avec les autres organismes de protection des droits de la personne et de la société civile, par le biais de protocoles d'entente publics par exemple, se veut un reflet de l'importance d'assurer des relations de travail régulières et constructives et constitue un élément clé en ce qui a trait à l'accroissement de la transparence du travail des INDH avec ces organismes.

Extrait des principes de Paris

C) Modalités de fonctionnement-

Dans le cadre de son fonctionnement, l'institution nationale doit : [...]

(f) Entretenir une concertation avec les autres organes juridictionnels ou non, chargés de la protection et de la promotion des droits de l'homme (notamment ombudsmans, médiateurs, ou d'autres organes similaires);

(g) Compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer des rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la protection et la promotion des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O.G. 1.6 Recommandations des INDH

Les rapports spéciaux et thématiques annuels des INDH servent à mettre en relief les préoccupations nationales essentielles en matière de droits de l'homme et à fournir un moyen à l'aide duquel ces organismes peuvent formuler des recommandations aux pouvoirs publics en ce qui a trait aux droits de l'homme et surveiller le respect de ces droits par ceux-ci.

Dans le cadre de leur mandat visant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme, les INDH devraient entreprendre des mesures de suivi en ce qui concerne les recommandations formulées dans ces rapports et communiquer des renseignements détaillés sur les mesures prises ou non prises par les pouvoirs publics en vue de la mise en œuvre de recommandations ou de décisions particulières.

Dans ses efforts visant à s'acquitter de son mandat de protection des droits de l'homme, une INDH doit non seulement surveiller la situation des droits de l'homme dans le pays et enquêter et produire des rapports sur celle-ci, elle devrait aussi entreprendre des activités de suivi rigoureux et systématique afin de promouvoir et de défendre la mise en œuvre de ses recommandations et constatations, de même que la protection des personnes qui ont effectivement été victimes de violation de leurs droits.

Les pouvoirs publics sont invités à répondre aux recommandations des INDH en temps opportun et à fournir des renseignements détaillés sur les mesures de suivi pratique et systématique, suivant le cas, des recommandations des INDH.

JUSTIFICATION

Les principes de Paris sont non seulement explicites dans leurs directives selon lesquelles les INDH doivent assumer la responsabilité consistant à formuler des recommandations aux pouvoirs publics concernant l'amélioration de la situation nationale des droits de la personne, mais aussi dans celles voulant que les INDH veillent à ce que leurs recommandations soient communiquées à vaste échelle. L'alinéa A.3 a) des principes de Paris oblige plus précisément les INDH à « *fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent [...] des recommandations [...] concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme* » et à énumérer les trois domaines auxquels ces recommandations doivent se rattacher :

1. La création ou la modification de toute disposition législative ou administrative, y compris les projets de loi et les propositions;
2. Toute situation de violation des droits de l'homme dans un État;
3. Les droits de l'homme en général et en ce qui concerne des questions plus précises.

Lorsqu'elle est appelée à prescrire ses méthodes de fonctionnement, l'alinéa C c) des principes de Paris oblige une INDH à « *[...] rendre publics ses avis et recommandations* », « *[...] directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse [...]* ».

Enfin, l'alinéa D d) des principes oblige les INDH dotées de compétences quasi-judiciaires, c.-à-d. les INDH qui ont la capacité de recevoir et d'examiner les plaintes, à : « *Faire des*

recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou modifications des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés qu'éprouvent les auteurs des requêtes à faire valoir leurs droits. »

Le Sous-comité croit que le renforcement tripartite de l'obligation de formuler et de communiquer publiquement des recommandations indique que les rédacteurs des principes de Paris considéraient que les INDH seraient plus efficaces lorsqu'on leur confère le pouvoir de surveiller la mesure dans laquelle les pouvoirs publics suivent leurs conseils et recommandations. Pour que ce principe soit appliqué pleinement, le Sous-comité invite les gouvernements à répondre aux conseils et aux demandes des INDH et à indiquer, dans un délai raisonnable, comment ils se sont conformés à leurs recommandations.

Les INDH devraient surveiller la mise en œuvre des recommandations provenant de rapports annuels et thématiques, d'enquêtes et d'autres processus de traitement des plaintes.

Extrait des principes de Paris

A) Compétences et attributions

3. *Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes :*

a) *Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'auto saisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme. L'institution nationale peut décider de les rendre publics. Ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative de l'institution nationale se rapportent aux domaines suivants :*

i) *Toutes dispositions législatives et administratives, ainsi que celles relatives à l'organisation judiciaire destinées à préserver et étendre la protection des droits de l'homme. À cet égard, l'institution nationale examine la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et fait les recommandations qu'elle estime appropriées en vue de s'assurer que ces textes soient respectueux des principes fondamentaux des droits de l'homme. Elle recommande, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;*

ii) *Toute situation de violation des droits de l'homme dont elle déciderait de se saisir;*

iii) *L'élaboration des rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;*

iv) *Attirer l'attention du gouvernement sur les situations de violations des droits de l'homme dans tout pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement.*

C) Modalités de fonctionnement-

Dans le cadre de son fonctionnement, l'INDH doit : [...]

- (c) S'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse, particulièrement pour rendre publics ses avis et recommandations;*

...

D) Principes complémentaires concernant le statut des commissions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel

Une INDH peut être habilitée à recevoir et examiner des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elle peut être saisie, par des particuliers, leurs représentants, des tierces parties, des organisations non gouvernementales, des associations et syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des commissions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants : [...]

...

- (d) Faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou réformes des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés rencontrées par les auteurs des requêtes pour faire valoir leurs droits.*

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O.G. 1.7 Assurer le pluralisme de l'INDH

Une prise de décisions et un effectif diversifiés facilitent l'appréciation d'une INDH et sa capacité à participer à toutes les questions liées aux droits de l'homme qui ont des répercussions sur la société dans laquelle elle fonctionne et favorisent l'accessibilité aux INDH pour tous les citoyens.

Le pluralisme fait référence à une plus vaste représentation de la société nationale. Il faut assurer le pluralisme en termes de sexe ou d'appartenance ethnique ou à une minorité. Cela comprend, par exemple, la nécessité d'assurer la participation équitable des femmes au sein de l'INDH.

Le Sous-comité souligne que divers modèles visant à assurer le respect de l'exigence du pluralisme dans la composition de l'actif humain des INDH existent dans les principes de Paris. Par exemple :

- a) Les membres de l'organe de décision représentent différents segments de la société mentionnés dans les principes de Paris. Les critères liés à la composition des membres de l'organe de décision devraient être établis dans la législation, être mis à la disposition du public et faire l'objet de consultation avec tous les intervenants, y compris la société civile. Les critères qui peuvent réduire et limiter indûment la diversité et la pluralité de la composition des membres de l'INDH devraient être évités;
- b) Pluralisme au moyen de procédures de désignation de l'organe directeur de l'INDH, par exemple lorsque divers groupes de la société suggèrent ou recommandent des candidats
- c) Pluralisme au moyen de procédures permettant une coopération réelle avec divers groupes de la société, par exemple des comités de conseil, des réseaux, des consultations ou des forums publics;
- d) Pluralisme au moyen de divers membres du personnel représentant des groupes différents de la société. Cela est particulièrement pertinent dans le cas des institutions constituées d'un seul membre, comme un protecteur ou une protectrice du citoyen.

JUSTIFICATION

Assurer la composition pluraliste de l'INDH constitue une exigence primordiale des principes de Paris en matière de garantie de l'indépendance institutionnelle. Le paragraphe B.1 stipule que : « *La composition de l'INDH 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 même provision souligne que le pluralisme vise à favoriser une coopération efficace auprès d'une liste indicative d'intervenants qui représentent :

- a) *Les organismes non gouvernementaux compétents dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, les syndicats, les organisations*

- socioprofessionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;*
- b) *Les courants de pensées philosophiques et religieux;*
 - c) *Les universités et les experts qualifiés;*
 - d) *Le Parlement;*
 - e) *Les ministères.*

Le Sous-comité considère que la composition pluraliste de l'INDH est fondamentalement liée à l'exigence d'indépendance, de crédibilité, d'efficacité et d'accessibilité.

Lorsque les membres et le personnel des INDH sont des représentants de divers groupes sociaux, ethniques, religieux et géographiques de la société, le public est plus susceptible d'être confiant que l'INDH comprendra ses besoins particuliers et y sera plus réceptive. De plus, assurer la participation significative des femmes à tous les niveaux est important pour garantir que l'INDH a une bonne compréhension d'une proportion importante de la population et que cette dernière a accès à l'INDH. Dans la même veine, dans les sociétés multilingues, la capacité de l'institution à communiquer dans toutes les langues est cruciale à son accessibilité.

La diversité des membres et du personnel d'une INDH, lorsqu'elle est interprétée en ce sens, est un élément important pour assurer l'efficacité d'une INDH et son indépendance et accessibilité réelle et perçue.

Assurer l'intégrité et la qualité des membres est un facteur clé qui influe sur l'efficacité de l'institution. Pour cette raison, des critères de sélection qui assurent la nomination de membres décideurs qualifiés et indépendants devraient être établis dans la législation et mis à la disposition du public avant la nomination.

Le Sous-comité recommande que l'adoption de tels critères fasse l'objet de consultation auprès de tous les intervenants, y compris la société civile, afin de s'assurer que les critères choisis sont adéquats et qu'ils n'excluent aucune personne ou aucun groupe de personnes en particulier.

Le Sous-comité met en garde que les critères qui peuvent être indûment étroits et qui limitent la diversité et la pluralité de la composition des membres et du personnel de l'INDH, comme une exigence stipulant qu'ils doivent appartenir à une profession particulière, peuvent limiter la capacité de l'INDH à s'acquitter effectivement des activités visées par son mandat. Si le personnel et les membres possèdent un vaste éventail d'antécédents professionnels, cela aidera à s'assurer que les questions ne sont pas intégrées à un cadre trop étroit.

Extrait des principes de Paris

B) Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme—

1. *La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie élective ou non, 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, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants :*

- (a) Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socioprofessionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;
- (b) Des courants de pensées philosophiques et religieux;
- (c) D'universitaires et d'experts qualifiés;
- (d) Du parlement;
- (e) Des administrations (s'ils sont inclus, ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O.G. 1.8 Sélection et désignation de l'organe de décision des INDH

Assurer l'officialisation d'un processus de sélection et de désignation de l'organe de décision de l'INDH clair, transparent et axé sur la participation en vertu de lois, règlements ou lignes directrices administratives contraignantes pertinentes, suivant le cas, revêt une importance cruciale. Un processus qui favorise une sélection fondée sur le mérite et qui garantit le pluralisme est nécessaire pour assurer l'indépendance des membres de la haute direction d'une INDH et la confiance du public envers ceux-ci. Un tel processus devrait comporter des exigences obligeant l'INDH à :

- a) Communiquer publiquement les postes vacants à vaste échelle;
- b) Optimiser le nombre de candidats potentiels provenant d'un vaste éventail de groupes de la société;
- c) Favoriser une consultation et/ou participation à vaste échelle au processus de demandes, de présélection, de sélection et de nomination;
- d) Évaluer les candidats et candidates qui présentent une demande en s'appuyant sur des critères prédéterminés objectifs et accessibles au public;
- e) Sélectionner les membres de manière à ce qu'ils agissent en leur propre capacité personnelle plutôt qu'au nom de l'organisation qu'ils représentent.

JUSTIFICATION

Le paragraphe B.1 des principes de Paris stipule que : « *La composition de l'INDH et la nomination de ses membres, par voie élective ou non, 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.* »

Le paragraphe B.1 énumère de plus quels groupes peuvent être appelés à participer à ce processus. Il s'agit des « représentants » :

- a) Des organismes non gouvernementaux compétents dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socioprofessionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;
- b) Des courants de pensées philosophiques et religieux;
- c) D'universitaires et d'experts qualifiés;
- d) Du Parlement;
- e) Des ministères (si ces derniers sont appelés à participer au processus, leurs représentants ne devraient participer qu'aux délibérations à titre consultatif). »

Le Sous-comité interprète la référence à une élection ou à un autre processus semblable, de même que la référence à une vaste participation, comme nécessitant un processus de sélection et de nomination clair, transparent, fondé sur le mérite et axé sur la participation.

Un tel processus est fondamental pour assurer l'indépendance et l'efficacité de l'INDH, ainsi que la confiance du public à l'égard de celle-ci.

Pour cette raison, c'est important que le processus de sélection soit caractérisé par son ouverture et sa transparence, c.-à-d. qu'il devrait être sous le contrôle d'un organisme indépendant et crédible et comporter de la consultation ouverte et équitable auprès des ONG et de la société civile. Il s'agit là non seulement d'un moyen d'établir une bonne relation avec ces organismes, mais tenir compte de l'expertise et de l'expérience des ONG et de la société civile se traduira probablement par une INDH ayant une plus grande légitimité publique.

Annoncer les postes vacants à vaste échelle optimise le nombre potentiel de candidats et candidates, favorisant ainsi le pluralisme.

La promotion d'une vaste consultation et d'une vaste participation au processus de demandes, de présélection, de sélection et de nomination favorise la transparence, le pluralisme et la confiance du public vis-à-vis le processus, les candidats et candidates retenus et l'INDH.

L'évaluation des auteurs de demande, en s'appuyant sur des critères prédéterminés objectifs et accessibles au public, favorise la nomination des candidats et candidates fondée sur le mérite, limite la capacité d'ingérence indue dans le processus de sélection et sert à assurer la gestion adéquate et l'efficacité de l'INDH.

Sélectionner des membres appelés à agir en leur capacité personnelle au lieu d'agir au nom de l'organisation qu'ils représentent est susceptible de se traduire par un organisme professionnel indépendant.

On recommande que le processus de sélection et de nomination, qui présente les caractéristiques décrites ci-dessus, soit officialisé en vertu de lois, règlements ou lignes directrices administratives contraignantes pertinentes, suivant le cas.

Extrait des principes de Paris

B) Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme—

1. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie élective ou non, 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, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants :

- (a) Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socioprofessionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;*
- (b) Des courants de pensées philosophiques et religieux;*
- (c) D'universitaires et d'experts qualifiés;*
- (d) Du parlement;*
- (e) Des administrations (s'ils sont inclus, ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).*

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O.G. 1.9 Représentants politiques dans les INDH

Le Sous-comité souligne que les principes de Paris exigent qu'une INDH soit indépendante du gouvernement dans sa structure, sa composition, ses prises de décision et sa méthode de fonctionnement. Elle doit être constituée et habilitée à examiner et à décider de ses priorités stratégiques et de ses activités sans ingérence politique, en se fondant uniquement sur ce qu'elle juge prioritaire pour les droits de l'homme dans le pays.

Pour ces raisons, les représentants du gouvernement et les députés ne devraient pas être membres des INDH ni participer aux prises de décisions de leurs organes. Leur appartenance et leur participation aux décisions prises par les organes de l'INDH peut avoir un impact sur l'indépendance réelle et perçue de l'INDH.

Le SCA est conscient qu'il est important de maintenir des relations de travail efficaces avec le gouvernement et, le cas échéant, le consulter. Un tel rapport ne devrait toutefois pas être réalisé par la participation de représentants du gouvernement à l'organe décisionnel de l'INDH.

Lorsque des représentants du gouvernement, des parlementaires, ou des représentants d'organismes gouvernementaux, font partie de l'organe décisionnel, la législation de l'INDH doit indiquer clairement que ces personnes n'y participent qu'à titre consultatif. Afin de favoriser davantage l'indépendance en matière de décisions et d'éviter les conflits d'intérêts, les règlement intérieur d'une INDH devraient établir des pratiques visant à s'assurer que ces personnes ne sont pas en mesure d'influencer indument la prise de décisions en leur refusant par exemple d'assister aux parties des réunions durant lesquelles les délibérations finales se tiennent et les décisions stratégiques se prennent.

La participation des représentants du gouvernement, des parlementaires, ou des représentants d'organismes gouvernementaux, devrait être limitée à ceux dont les rôles et les fonctions se rapportent directement au mandat et aux fonctions de l'INDH et dont les conseils et la coopération peuvent aider l'INDH à s'acquitter de son mandat. De plus, le nombre de ces représentants devrait être limité et ne devrait pas dépasser le nombre des autres membres de l'organe directeur de l'INDH.

JUSTIFICATION

L'alinéa C a) des principes de Paris stipule qu'une INDH doit être en mesure d'« examiner librement toutes questions relevant de sa compétence ».

Le paragraphe B.2 des principes de Paris stipule l'exigence liée à la nécessité d'une infrastructure adéquate vise à s'assurer que l'INDH est « autonome vis-à-vis de l'État ».

Le paragraphe B.3 des principes de Paris exige que les membres d'une INDH soient nommés officiellement, favorisant ainsi la stabilité du mandat, « sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance ».

Le paragraphe B.1 des principes de Paris prévoit expressément que les représentants des ministères ne peuvent participer « qu'à titre consultatif ».

En favorisant clairement l'indépendance dans la composition, la structure et la méthode de fonctionnement d'une INDH, ces dispositions cherchent à éviter toute entrave possible durant l'évaluation, par l'INDH, de la situation des droits de la personne dans l'État et durant la détermination de ses priorités stratégiques par la suite. Par conséquent, il s'ensuit que les députés, et plus particulièrement ceux qui sont membres du parti politique ou de la coalition de partis au pouvoir ou les représentants des organismes gouvernementaux ne devraient en général pas être représentés au sein des organes de décision, ni participer à la prise de décisions, puisqu'ils occupent des postes qui peuvent parfois entrer en conflit avec les intérêts d'une INDH indépendante.

Le SCA reconnaît l'importance d'établir et de maintenir des liens efficaces avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés, particulièrement lorsque la coopération aidera à promouvoir le mandat de l'INDH. Cependant, il insiste sur le fait que ce doit être fait d'une façon qui assure à la fois l'indépendance réelle et perçue de la prise de décisions et du fonctionnement et qui évite un conflit d'intérêts. La création de comités consultatifs est un exemple de mécanisme en vertu duquel de telles relations peuvent être maintenues sans avoir de répercussions sur l'indépendance de l'INDH.

Le SCA souligne que le paragraphe B.1 des principes de Paris stipule explicitement que les représentants des organismes gouvernementaux ne jouent qu'un rôle consultatif, alors qu'il n'y a aucune restriction de la sorte d'énoncée explicitement en ce qui concerne les représentants du Parlement. Il souligne toutefois qu'en fournissant une liste indicative des intervenants concernés, le paragraphe B.1 des principes de Paris envisage soit la « présence » ou la capacité d'établir une « coopération réelle » avec ces représentants. Étant donné les exigences explicites d'indépendance énoncées tout au long des principes de Paris, dont quelques exemples ont été cités ci-dessus, le Sous-comité croit qu'une restriction semblable doit s'appliquer à tous les députés, et plus particulièrement ceux qui sont membres du parti politique ou de la coalition de partis au pouvoir.

Extrait des principes de Paris

B) Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme—

1. *La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie élective ou non, 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, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants : [...]*

- (d) *Du parlement;*
- (e) *Des administrations (s'ils sont inclus, ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).*

2. *L'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres,*

afin d'être autonome vis-à-vis de l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition.

(C) Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de son fonctionnement, l'institution nationale doit :

(a) Examiner librement toutes questions relevant de sa compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par auto saisine sur proposition de ses membres ou de tout requérant;

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O.G. 1.10 Financement adéquat des INDH

Pour fonctionner efficacement, une INDH doit obtenir un niveau suffisant de financement pour garantir son indépendance et sa capacité à déterminer librement ses priorités et ses activités. Elle doit également avoir le pouvoir d'affecter les fonds selon ses priorités. Du financement suffisant devrait particulièrement assurer, dans une mesure raisonnable, la réalisation graduelle et progressive de l'amélioration des activités de l'institution et l'acquittement de son mandat.

La fourniture de financement adéquat par l'État devrait, à tout le moins, comporter ce qui suit :

- a) l'affectation de fonds pour des installations accessibles pour l'ensemble de la collectivité, y compris les personnes handicapées. Dans certains cas, dans le but de favoriser l'indépendance et l'accessibilité, cela peut nécessiter que les bureaux ne soient pas partagés avec d'autres organismes gouvernementaux. Dans la mesure du possible, l'accessibilité devrait être accrue davantage en établissant une présence régionale permanente;
- b) des salaires et des avantages sociaux accordés à son personnel qui se comparent à ceux des fonctionnaires qui exécutent des tâches semblables au sein d'autres institutions indépendantes de l'État;
- c) la rémunération des membres de l'organe de décision (le cas échéant);
- d) l'établissement de systèmes de communication en bon état de fonctionnement, y compris le téléphone et l'Internet;
- e) l'affectation d'une quantité suffisante de ressources pour les activités de l'INDH qui s'inscrivent dans l'optique de son mandat. Lorsque celle-ci se voit confier des responsabilités supplémentaires par l'État, des ressources financières supplémentaires devraient lui être fournies pour lui permettre d'assumer les responsabilités liées à l'exercice de ces fonctions.

Le financement provenant de sources externes, de partenaires en matière de développement international par exemple, ne devrait pas constituer le financement de base de l'INDH, puisque c'est la responsabilité de l'État. Cependant, le Sous-comité reconnaît la nécessité pour la communauté internationale, dans de rares situations très précises, de continuer à mobiliser et à appuyer une INDH pour veiller à ce qu'elle obtienne du financement adéquat, jusqu'au moment où l'État sera en mesure de le faire. Dans de tels cas uniques, les INDH ne devraient pas être obligées d'obtenir l'approbation de l'État pour les sources externes de financement, puisque cela peut autrement la soustraire à son indépendance. Ces fonds ne devraient pas être liés aux priorités définies par les donateurs, mais plutôt à celles prédéterminées par l'INDH.

Le financement du gouvernement devrait être attribué à un poste budgétaire distinct qui s'applique uniquement à l'INDH. Ce financement devrait être libéré, de manière à ne pas créer de répercussions négatives sur ses fonctions, la gestion de tous les jours et la conservation du personnel.

Bien qu'une INDH devrait avoir une autonomie complète sur l'affectation de son budget, elle est obligée d'observer les exigences en matière de responsabilité financière qui s'appliquent aux autres organismes indépendants de l'État.

JUSTIFICATION

Le paragraphe B.2 des principes de Paris traite de l'exigence voulant que les INDH obtiennent du financement adéquat comme une garantie de leur indépendance. Le but de ce genre de financement et une définition de ce qu'il englobe va comme suit : « *L'INDH doit disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.* »

Bien que la fourniture de « financement adéquat » soit déterminée en partie par le climat financier national, les États ont le devoir de protéger les membres les plus vulnérables de la société, qui sont souvent victimes de violations des droits de la personne, même en périodes de graves pénuries de ressources. À ce titre, le Sous-comité croit qu'il est malgré tout possible de cerner certains aspects de cette exigence des principes de Paris dont il faut tenir compte dans n'importe quel contexte en particulier, notamment les suivants :

- a) *Accessibilité pour le public* – Cela est particulièrement important pour les couches les plus vulnérables de la société, qui auraient autrement des difficultés particulières à attirer l'attention sur toute violation de leurs droits de la personne.
 - Étant donné que plusieurs personnes vulnérables peuvent vivre à des endroits géographiquement éloignés des grandes villes dans lesquelles la plupart des INDH se trouvent, l'établissement d'une présence régionale accroît l'accessibilité des INDH et leur donne une portée géographique aussi étendue que possible, tout en leur permettant d'obtenir une couverture nationale complète pour la réception de plaintes. C'est essentiel que les bureaux régionaux soient dotés de ressources adéquates lorsqu'ils existent afin d'assurer leur fonctionnement efficace.
 - Un autre moyen permettant d'accroître l'accessibilité des INDH aux groupes vulnérables consiste à veiller à ce que leurs locaux ne soient pas situés dans des quartiers riches, ni dans des édifices gouvernementaux ou à proximité de ceux-ci. Cela est particulièrement important lorsque les édifices gouvernementaux sont protégés par des forces militaires ou de sécurité. Lorsque les bureaux d'une INDH se trouvent trop près des bureaux gouvernementaux, cela peut non seulement compromettre l'indépendance perçue de l'institution, cela risque aussi de dissuader les plaignants de formuler leurs plaintes.
- b) *Personnel de l'INDH* – Les salaires et les avantages sociaux accordés au personnel des INDH devraient être comparables à ceux des fonctionnaires qui exécutent des tâches semblables au sein d'autres institutions indépendantes de l'État.
- c) *Membres de l'INDH* – Les membres de l'organe de décision de l'INDH devraient recevoir, le cas échéant, une rémunération équivalente à celle des gens qui ont des responsabilités semblables au sein d'autres institutions indépendantes de l'État.

- d) *Infrastructure des communications* – L'établissement de systèmes de communication, y compris le téléphone et l'Internet, est essentiel pour que le public puisse accéder aux bureaux des INDH. Une structure des communications qui fonctionne bien, y compris des procédures de traitement des plaintes simplifiées qui peuvent comprendre la réception des plaintes formulées oralement dans les langues minoritaires, augmente la portée des groupes vulnérables aux services de l'institution.
- e) *Crédits budgétaires prévus pour les activités* – Les INDH devraient recevoir du financement public adéquat pour exercer les activités prévues en vertu de leur mandat. Un budget insuffisant peut rendre une institution inefficace ou la limiter dans l'atteinte de sa pleine efficacité. Lorsque l'INDH se voit confier des responsabilités supplémentaires par l'État, comme le rôle de mécanisme de prévention ou de surveillance nationale en vertu d'un instrument international des droits de l'homme, des ressources financières supplémentaires devraient être fournies pour lui permettre de s'acquitter de ces fonctions.

Financement des bailleurs de fonds

Comme la responsabilité incombe à l'État d'assurer le budget de base de l'INDH, le Sous-comité adopte le point de vue selon lequel le financement provenant de sources externes, de la part de partenaires en matière de développement international par exemple, ne devrait pas constituer le financement de base de l'institution. Il reconnaît cependant la nécessité pour la communauté internationale de continuer, dans des cas rares et bien précis, à mobiliser et à soutenir une INDH afin de s'assurer qu'elle reçoit un niveau adéquat de financement jusqu'au moment où l'État sera en mesure de le faire. Cela s'applique particulièrement dans les états en situation d'après-conflit. Dans de telles situations, les INDH ne devraient pas être obligées d'obtenir l'approbation des sources externes de financement, car cette exigence peut représenter une menace pour son indépendance.

Systèmes financiers et responsabilité financière

Les systèmes financiers devraient être tels que l'INDH jouit d'une autonomie financière complète comme une garantie de sa liberté globale de déterminer ses priorités et activités. Le droit national devrait indiquer à partir d'où le budget de l'INDH est affecté, de manière à assurer le versement de fonds en temps opportun, lorsqu'il est question d'assurer un niveau adéquat de personnel compétent en particulier. Cela devrait être un poste budgétaire distinct dont elle assume la gestion et le contrôle absolus. L'INDH est obligée d'assurer la gestion coordonnée, transparente et responsable des fonds qu'elle obtient par voie de financement au moyen de la présentation régulière de rapports financiers et d'une vérification indépendante tenue régulièrement, à chaque année.

Extrait des principes de Paris

B) Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme–

2. L'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

1. Exigences essentielles des principes de Paris

O.G. 1.11 Rapports annuels des INDH

Les rapports annuels, spéciaux et thématiques servent à mettre en relief les principaux développements liés à la situation des droits de l'homme d'un pays et fournissent un compte rendu public et, par conséquent, une capacité d'examen du public de l'efficacité d'une INDH. Les rapports procurent également à une INDH un moyen à l'aide duquel elle peut formuler des recommandations relatives aux droits de la personne au gouvernement et surveiller le respect de ces droits par celui-ci.

On insiste sur l'importance pour une INDH de préparer, rendre public et distribuer à vaste échelle un rapport annuel sur sa situation nationale en ce qui concerne les droits de l'homme en général, ainsi que sur des affaires plus précises. Ce rapport devrait comporter un compte rendu des activités entreprises par l'INDH dans le but de réaliser son mandat au cours de cet exercice et de formuler ses opinions, recommandations et propositions en vue de s'attaquer aux questions relatives aux droits de l'homme qui représentent une préoccupation particulière.

Le SCA estime qu'il est important que les lois d'habilitation d'une INDH établissent un processus en vertu duquel la législature doit examiner et faire circuler les rapports de l'institution et en discuter à vaste échelle. Ce serait préférable si l'INDH détenait un pouvoir explicite l'habilitant à déposer des rapports directement au sein de la législature, plutôt que par l'entremise du pouvoir exécutif et, ce faisant, à promouvoir les mesures de suivi sur ceux-ci.

Dans le cas où une INDH a fait une demande d'accréditation ou de réaccréditation, elle devra présenter un rapport annuel courant, c.-à-d. un rapport de la période de rapport de l'année précédente. Lorsque le rapport publié n'est pas dans l'une des langues qu'emploie la GANHRI, une traduction certifiée conforme des éléments clés du rapport doit être présentée dans sa demande d'accréditation. Le Sous-comité trouve que c'est difficile d'évaluer l'efficacité d'une INDH et son respect des principes de Paris en l'absence d'un rapport annuel courant.

JUSTIFICATION

L'alinéa A.3 a) des principes de Paris oblige les INDH à assumer la responsabilité liée à la nécessité de « *fournir [...] au gouvernement, au Parlement et à tout autre organe compétent, [...] des rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme.* » Il stipule que l'institution « *peut décider de les rendre publics* » et énumère les quatre domaines auxquels ces rapports doivent se rattacher :

- i. Les recommandations portant sur la création ou la modification de toute disposition législative ou administrative, y compris les projets de loi et les propositions;
- ii. Toute situation de violation des droits de la personne;
- iii. Les droits de la personne en général et des situations portant sur des questions plus précises;
- iv. Les propositions visant à mettre fin aux violations des droits de la personne et son avis sur les propositions et la réaction du gouvernement face à ces situations.

Dans le but d'aider les INDH à s'acquitter de leurs obligations en vertu de cette disposition des principes de Paris, le Sous-comité donne la directive suivante à propos de ses exigences, fondée sur les pratiques internationales éprouvées :

- *But des rapports* – Les rapports annuels, spéciaux et thématiques servent à mettre en relief les principaux développements liés à la situation des droits de l'homme dans un pays et fournissent un compte rendu public et, par conséquent, une capacité d'examen du public de l'efficacité d'une INDH. Les rapports procurent également à une INDH un moyen à l'aide duquel elle peut formuler des recommandations relatives aux droits de la personne au gouvernement et surveiller le respect de ces droits par celui-ci.
- *Contenu des rapports* – Le rapport annuel d'une INDH est un document public crucial qui fournit non seulement une vérification régulière du rendement du gouvernement en matière de respect des droits de la personne, mais aussi un compte rendu de ce que l'INDH a réalisé. À ce titre, ce rapport devrait comporter un compte rendu des activités entreprises par l'INDH pour réaliser son mandat durant cet exercice et devrait énoncer ses opinions, recommandations et propositions en vue de s'attaquer aux questions relatives aux droits de l'homme qui représentent une préoccupation particulière, ainsi qu'aux mesures de suivi du gouvernement à la suite de ses recommandations.
- *Publication des rapports* – C'est important pour une INDH de rendre public et de distribuer à vaste échelle un rapport annuel sur sa situation nationale en ce qui a trait aux droits de la personne en général, ainsi qu'aux questions plus précises. Il est absolument essentiel que toutes les constatations et recommandations de l'institution soient publiquement accessibles, puisque cela accroît le niveau de transparence et la responsabilisation publique de l'institution. En publiant et en diffusant à vaste échelle son rapport annuel, l'INDH jouera un rôle extrêmement important dans la sensibilisation du public à la situation des violations des droits de la personne dans le pays.
- *Présentation des rapports* – L'INDH devrait se voir confiée l'autorité législative de déposer ses rapports directement au sein de la législature, plutôt que par l'entremise du pouvoir exécutif. La législature devrait être tenue de discuter et de tenir compte des rapports de l'INDH, de façon à veiller à ce que les recommandations qu'ils comportent soient considérées à juste titre par les pouvoirs publics concernés.

Le Sous-comité trouve que c'est difficile d'évaluer l'état de l'accréditation d'une INDH en l'absence d'un rapport annuel courant, c.-à-d. un rapport daté de moins d'un an avant le moment où il doit faire l'objet d'un examen en vue de l'accréditation par le Sous-comité.

Extrait des principes de Paris

A. Compétences et attributions–

3. Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes :

- a) *Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'auto saisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme. L'INDH peut décider de les rendre publics. Ces avis,*

recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative de l'institution nationale se rapportent aux domaines suivants :

- i) Toutes dispositions législatives et administratives, ainsi que celles relatives à l'organisation judiciaire destinées à préserver et étendre la protection des droits de l'homme. À cet égard, l'institution nationale examine la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et fait les recommandations qu'elle estime appropriées en vue de s'assurer que ces textes soient respectueux des principes fondamentaux des droits de l'homme. Elle recommande, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;*
- ii) Toute situation de violation des droits de l'homme dont elle déciderait de se saisir;*
- iii) L'élaboration des rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;*
- iv) Attirer l'attention du gouvernement sur les situations de violations des droits de l'homme dans tout pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement.*

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes de Paris

O.G. 2.1 Garantie des fonctions des membres de l'organe de décision des INDH

Le SCA croit que pour répondre à l'exigence des principes de Paris concernant un mandat stable, élément important pour une indépendance accrue, la loi d'habilitation d'une INDH doit comporter un processus de révocation indépendant et objectif, semblable à celui accordé aux membres d'autres organismes indépendants de l'État.

La révocation doit être faite en stricte conformité avec toutes les exigences procédurales et de fond prévues par la loi.

Les motifs de révocation doivent être définis clairement et adéquatement et se limiter, comme il se doit, uniquement aux gestes qui ont des répercussions négatives sur la capacité du membre à s'acquitter de son mandat.

Le cas échéant, la législation devrait préciser que l'application d'un motif particulier doit être appuyée par une décision d'un organisme indépendant investi de la compétence nécessaire.

La révocation ne devrait pas être permise en s'appuyant uniquement sur la discrétion des autorités possédant le pouvoir de nomination.

De telles exigences garantissent les fonctions des membres de l'organe de décision et sont essentielles pour assurer l'indépendance de la haute direction d'une INDH et la confiance du public à l'égard de celle-ci.

JUSTIFICATION

Dans sa prescription des conditions permettant d'assurer un mandat stable pour les membres de l'organe de décision de l'INDH, le paragraphe B.3 des principes de Paris ne dit rien sur le scénario de leur révocation. Le Sous-comité croit néanmoins qu'assurer la stabilité des fonctions des membres d'une INDH est en harmonie avec les exigences des principes de Paris concernant la composition de l'INDH et ses garanties d'indépendance et de pluralisme.

Les protections procédurales indiquées et l'application régulière de la loi sont des aspects essentiels de tous les droits de la personne, mais elles sont particulièrement pertinentes lorsqu'il est question, par exemple, d'assurer l'indépendance de l'INDH et de ses membres, c.-à-d. que les membres de l'INDH doivent être en mesure d'assumer leurs responsabilités sans crainte et sans ingérence inappropriée de l'État ou d'autres joueurs. À la lumière de ce qui précède, le Sous-comité souligne ce qui suit :

- Les membres peuvent être révoqués uniquement pour des motifs graves de mauvaise conduite ou d'incompétence, conformément à des procédures équitables qui assurent l'objectivité et l'impartialité énoncées dans le droit national;
- La révocation des membres par le pouvoir exécutif, comme avant l'expiration du mandat pour lequel ils ont été nommés, sans qu'aucune raison particulière ne leur soit donnée et

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes

sans qu'aucune immunité fonctionnelle efficace ne soit mise à leur disposition pour contester la révocation est incompatible avec l'indépendance de l'INDH.

Extrait des principes de Paris

B) Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme–

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition.

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes de Paris

O.G. 2.2 Membres à temps plein d'une INDH

La loi d'habilitation de l'INDH devrait prévoir des membres à temps plein rémunérés parmi les membres de son organe de décision. Cela aiderait à assurer :

- a) l'indépendance de l'INDH, exempte de tout conflit d'intérêts réel ou perçu;
- b) des fonctions stables pour les membres;
- c) de l'orientation régulière et adéquate à l'intention du personnel;
- d) l'acquittement continu et efficace des fonctions de l'INDH.

Un mandat d'une durée minimale suffisante est crucial pour favoriser l'indépendance des membres de l'INDH et pour assurer la continuité de ses programmes et services. Une période de nomination de trois ans est considérée être le minimum suffisant pour atteindre ces objectifs. Le Sous-comité recommande fortement qu'une pratique qui a fait ses preuves et qui consiste en des mandats d'une durée variant entre trois et sept ans qui peuvent être renouvelés une fois, au gré de leur titulaire, soit prévue dans la loi d'habilitation de l'INDH.

Une autre exigence permettant d'assurer la stabilité du mandat d'un membre (de même que l'indépendance d'une INDH et de ses membres) est celle qui stipule que les conditions d'emploi d'un membre ne peuvent être modifiées au détriment de ce dernier durant sa période de nomination. De plus, de telles modalités et conditions devraient être équivalentes à celles des membres du personnel d'autres organismes d'État indépendants qui ont des responsabilités semblables.

JUSTIFICATION

Le paragraphe B.3 des principes de Paris présente les exigences visant à assurer un mandat stable pour les membres de l'INDH. Il stipule que « *leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat.* » Un peu plus loin, il est précisé que ce mandat « *peut être renouvelable [...]* ».

Bien que la disposition ne dise rien sur la durée de la nomination, le Sous-comité croit que la détermination d'un mandat d'une durée minimale adéquate dans la loi d'habilitation de l'INDH est cruciale pour favoriser l'indépendance des membres et de l'INDH, et pour assurer la continuité de ses programmes et services. Conformément aux bonnes pratiques internationales, le Sous-comité recommande par conséquent qu'une période de nomination s'étende sur une durée de trois à sept ans et que le ou la titulaire ait l'option de renouveler son mandat une fois.

Lorsque vient le temps de prescrire les conditions permettant d'assurer un mandat stable pour les membres de l'organe de décision de l'INDH, le paragraphe B.3 des principes de Paris n'aborde pas la question à savoir si les membres doivent occuper un poste à temps plein ou non, ni la question à savoir s'ils seront rémunérés ou non. Le Souscomité croit que la nomination des

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes

membres à temps plein favorise la stabilité ainsi qu'une mesure adéquate de gestion et d'orientation et limite le risque que les membres soient exposés à des conflits d'intérêt lorsqu'ils entrent en fonction. De plus, des modalités et conditions d'emploi clairement établies, y compris une rémunération adéquate des membres, servent à renforcer leur indépendance et leur intégrité.

Extrait des principes de Paris

B) Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme–

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition.

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes de Paris

O.G. 2.3 Protection contre la responsabilité pénale pour des actes exécutés de bonne foi dans l'exercice de fonctions officielles

Des tierces parties peuvent chercher à nuire à l'indépendance des INDH en poursuivant, ou en menaçant de poursuivre en justice l'un des membres de l'organe décisionnel ou du personnel de l'INDH. Voilà pourquoi, la loi fondamentale de l'INDH devrait prévoir des dispositions exonérant les membres de toute responsabilité pénale pour les actes exécutés de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. Une telle protection permet à l'INDH de s'acquitter de ses tâches d'analyse et de commentaire critiques en matière de droits de l'homme, tout en sauvegardant l'indépendance des hauts responsables et la confiance du public.

Le SCA estime préférable que l'immunité de fonction soit explicitement inscrite dans la loi habilitante de l'INDH ou dans une autre loi d'application générale, mais reconnaît, toutefois, qu'elle peut parfois exister de facto dans certains contextes juridiques.

Bien entendu, aucun mandataire ne saurait être au-dessus des lois, de sorte que, sous certaines circonstances, il peut être nécessaire de lever l'immunité. La décision ne devrait toutefois pas être prise par une seule personne, mais plutôt par un organisme dûment constitué, comme une haute instance ou une majorité qualifiée du parlement. Il est recommandé que la loi nationale énonce clairement les motifs qui justifient la levée de l'immunité de fonction, moyennant une procédure juste et transparente.

JUSTIFICATION

Protéger les membres de l'organe décisionnel, ainsi que le reste du personnel de l'INDH, contre toute action pénale ou civile intentée pour des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui s'appelle communément « immunité de fonction ». Elle permet de les prémunir contre toutes poursuites judiciaires individuelles intentées par des tiers dans le but de s'opposer à d'éventuelles décisions ou autres mesures prises par l'INDH.

Il est maintenant largement admis que l'immunité doit être prévue dans la loi, car c'est une protection similaire à celle accordée aux juges dans la plupart des systèmes juridiques, et qu'elle constitue l'un des jalons de l'indépendance institutionnelle.

Il est vrai que l'immunité fonctionnelle ne fait pas partie de la tradition juridique de certains pays, et qu'il peut donc être irréaliste ou inopportun de demander ces dispositions juridiques formelles en faveur de l'INDH. Lorsque, exceptionnellement, une INDH à l'examen se trouve dans une telle situation, elle doit apporter des preuves qui démontrent que c'est le cas de son pays. Ces informations sont examinées à la lumière des autres dispositions en vigueur dans le pays pour garantir l'indépendance, la garantie de fonction et la possibilité d'analyser de manière critique les questions de droits de l'homme.

Il est entendu que l'immunité ne peut être absolue et ne saurait s'appliquer lorsque les membres ou le personnel de l'INDH abusent de leurs fonctions ou agissent de mauvaise foi. Dans des

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes

circonstances bien définies, des autorités démocratiquement élues, comme le corps législatif, devant laquelle l'INDH rend des comptes, doit avoir le pouvoir de lever l'immunité, dans le cadre d'une procédure juste et transparente.

Extrait des principes de Paris

B) Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme–

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition.

(C) Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de son fonctionnement, l'institution nationale doit :

(a) Examiner librement toutes questions relevant de sa compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par auto saisine sur proposition de ses membres ou de tout requérant;

...

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes de Paris

O.G. 2.4 Recrutement et conservation du personnel des INDH

Les INDH doivent être habilitées par loi pour déterminer la composition de leur personnel et les compétences requises pour remplir le mandat de l'INDH, ainsi que pour définir d'autres critères appropriés (par exemple, une plus grande diversité) et pour choisir leur personnel, dans le respect du droit national.

Le personnel doit être embauché suivant une procédure au mérite, ouverte et transparente, qui garantisse le pluralisme, et la composition du personnel doit tenir compte des compétences requises pour remplir le mandat de l'INDH. Un tel processus favorise l'indépendance, l'efficacité et la confiance du public dans l'INDH.

L'une des exigences fondamentales des principes de Paris est que le public ait la perception que l'INDH fonctionne de manière indépendante, sans ingérence de l'État. Le SCA souligne que cette exigence ne doit pas être perçue comme une entrave à l'embauche de fonctionnaires possédant les compétences et l'expérience requises par l'INDH. Cependant, le processus de recrutement pour ces postes doit toujours se faire au mérite, être clair, transparent, ouvert à tous et à la seule discrétion de l'INDH. Contraindre une INDH à accepter du personnel désigné par le gouvernement, en particulier lorsqu'il s'agit de ses plus hauts responsables, sape l'autonomie de l'INDH.

Le budget dont disposent les INDH doit leur permettre d'embaucher et de retenir du personnel ayant les qualifications et l'expérience requises pour remplir le mandat de l'INDH. Il devrait, notamment, permettre à l'INDH d'offrir à ses employés des salaires et des prestations équivalents à ceux d'autres organismes indépendants de l'État.

JUSTIFICATION

L'article B.2 des principes de Paris prévoit que les INDH doivent disposer d'un financement adéquat, afin qu'elle puissent «se doter de leur propre personnel [...] et d'être autonome vis-à-vis de l'État». Le sous-comité interprète cette disposition de la manière suivante:

- (i) Les INDH doivent être habilitées par loi pour embaucher leur propre personnel, en vertu de directives de recrutement écrites, et suivant une procédure de sélection au mérite, menée dans la transparence et fondée sur des critères publics.
- (ii) Les INDH doivent disposer d'un budget qui leur permette d'embaucher et de retenir le personnel possédant les qualifications et l'expérience requises pour remplir le mandat de l'INDH. Ce budget devrait lui permettre, en outre, d'offrir à son personnel des salaires, des conditions et des prestations comparables à celles des fonctionnaires effectuant des tâches de même nature dans des organismes publics indépendants similaires et aux membres du service public qui effectuent un travail de même nature et ont des qualifications et des responsabilités similaires.

De cette manière, le SCA reconnaît qu'il est essentiel de respecter les exigences du principe de Paris B.2 pour garantir l'indépendance et le bon fonctionnement des INDH. Lorsqu'une INDH n'a ni les moyens financiers ni la compétence juridique pour embaucher son propre personnel, en particulier les hauts responsables, parce que ceux-ci sont nommés par l'exécutif, le principe

d'indépendance institutionnelle est sapé.

Sauf dans des circonstances exceptionnelles, empêcher les INDH d'embaucher librement leur propre personnel ou les obliger à accepter du personnel détaché d'organismes d'État, empiète sur l'indépendance réelle et perçue des INDH, et peut constituer un entrave à leur capacité de gérer leurs propres affaires de manière autonome, sans ingérence du gouvernement. Cette situation est particulièrement aggravée lorsque ce sont les hauts responsables, ceux-là même qui définissent les orientations et la philosophie de l'INDH, qui sont détachés.

Le SCA souligne que cette exigence ne doit pas être perçue comme une entrave à la possibilité de recruter des fonctionnaires qui possèderaient les compétences et l'expérience requises, et reconnaît qu'il peut exister, en effet, au sein d'une INDH, des postes pour lesquels ces compétences sont particulièrement pertinentes. Cependant, le processus de recrutement pour ces postes doit toujours se faire au mérite et être clair, transparent et ouvert à tous, et la décision doit être à la seule discrétion de l'INDH.

Extrait des principes de Paris

B) Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme-

2. L'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes de Paris

O.G. 2.5 INDH en situations de coup d'État ou d'état d'urgence

Durant une situation de coup d'État ou d'état d'urgence, il est prévu qu'une INDH se conduira avec un niveau accru de vigilance et d'indépendance et en respectant strictement son mandat.

Les INDH doivent promouvoir et assurer le respect des droits de la personne et des principes démocratiques et le renforcement de la primauté du droit dans toutes les circonstances et sans exception. En situations de conflit ou d'état d'urgence, cela peut comprendre la surveillance, la documentation, la communication de déclarations publiques et la parution de rapports réguliers et détaillés par l'entremise des médias en temps opportun afin de s'attaquer aux problèmes urgents de violations des droits de la personne.

JUSTIFICATION

Les principes de Paris ne donnent pas explicitement de l'orientation sur la conduite à laquelle on s'attend de la part d'une INDH lorsque son pays vit un état d'urgence ou un coup d'État. Cependant, le paragraphe A.1 des principes de Paris stipule clairement que les INDH doivent assumer la responsabilité consistant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme. De plus, le paragraphe A.3 des principes de Paris spécifie les pouvoirs et les responsabilités d'une INDH, notamment les suivants :

- Communication de rapports et comptes rendus sur les violations des droits de l'homme (sous-alinéas A.3 a) ii) et iii) des principes de Paris;
- Surveillance et communication de rapports et comptes rendus sur les actions ou l'inaction du gouvernement (sous-alinéa A.3 a) iv) des principes de Paris);
- Rendre publics ses points de vue sur les questions concernant la promotion et la protection des droits de l'homme (alinéa A.3 a) des principes de Paris). Cette responsabilité est décrite de façon plus détaillée à l'alinéa C c) des principes de Paris, qui donne aux INDH la capacité de s'adresser directement à l'opinion publique ou par le biais d'un organe de presse quelconque, particulièrement afin de communiquer publiquement ses opinions et ses recommandations.

Bien que les répercussions des situations d'urgence varient d'un cas à l'autre, le Souscomité est conscient qu'elles ont presque toujours des répercussions spectaculaires sur la reconnaissance des droits dans les normes internationales liées aux droits de l'homme, particulièrement en ce qui concerne les groupes vulnérables. Les atteintes à la paix et à la sécurité n'annulent ou ne diminuent en aucune façon les obligations correspondantes de l'INDH. Comme dans d'autres situations comparables, ces obligations supposent une plus grande importance pratique dans les moments particulièrement difficiles. Dans ces circonstances, la protection des droits de la personne devient encore plus importante et les INDH doivent veiller à ce que les gens disposent de recours accessibles et efficaces pour s'attaquer aux violations de ces droits.

À titre d'organismes indépendants et impartiaux, les INDH jouent un rôle en enquêtant particulièrement sur les allégations de violations rapidement et de manière exhaustive et efficace. À ce titre, les INDH devront promouvoir et assurer le respect des droits de la personne et les principes démocratiques et renforcer la primauté du droit dans toutes les circonstances sans exception. Cela peut comprendre la communication de déclarations publiques et la parution de

rapports réguliers et détaillés par l'entremise des médias en temps opportun afin de s'attaquer aux problèmes urgents de violations des droits de la personne.

Dans le but de s'acquitter de ses obligations, il est impératif que l'INDH continue de se comporter avec un niveau accru de vigilance et d'indépendance dans l'exercice de son mandat. Le Sous-comité examinera minutieusement à quel point l'INDH concernée a pris des mesures correspondant au maximum de ses ressources disponibles visant à fournir le plus haut niveau de protection possible des droits de l'homme pour chacune des personnes relevant de sa compétence.

Extrait des principes de Paris

A. Compétences et attributions–

1. Une institution nationale est investie de compétences de protection et de promotion des droits de l'homme.

3. Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes :

a) Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'auto saisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme. L'institution nationale peut décider de les rendre publics. Ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative de l'INDH se rapportent aux domaines suivants : [...]

(ii) Toute situation de violation des droits de l'homme dont elle déciderait de se saisir;
(iii) L'élaboration des rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;

(iv) Attirer l'attention du gouvernement sur les situations de violations des droits de l'homme dans tout pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement.

C) Modalités de fonctionnement–

Dans le cadre de son fonctionnement, l'institution nationale doit : [...]

(c) S'adresser directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse, particulièrement pour rendre publics ses avis et recommandations;

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes de Paris

O.G. 2.6 Limitation du pouvoir des INDH pour des raisons de sécurité nationale

La portée du mandat d'une INDH peut être limitée pour des raisons de sécurité nationale. Bien que cette limitation n'est pas contraire en elle-même aux principes de Paris, elle ne devrait pas être appliquée de façon irraisonnable ou arbitraire et ne devrait être exercée qu'en vertu de l'application régulière des principes de Paris.

JUSTIFICATION

Selon le paragraphe A.2 des principes de Paris, une INDH devrait posséder « *un mandat aussi étendu que possible* ». Pour que ce Principe soit appliqué pleinement, le Sous-comité recommande que cette disposition soit interprétée au sens le plus large, c.-à-d. que le mandat de l'INDH devrait être accru de façon à protéger le public contre les gestes et les omissions des pouvoirs publics, notamment des officiers, des agents et du personnel des forces militaires, policières et spéciales. Lorsque de tels pouvoirs publics, qui peuvent potentiellement avoir des répercussions importantes sur les droits de la personne, sont exclus de la sphère de compétence de l'INDH, cela peut contribuer à mettre la crédibilité de l'institution en péril.

Dans leur analyse de la situation des droits de l'homme dans leurs pays, les INDH devraient être autorisées à mener une enquête exhaustive sur toutes les violations présumées des droits de la personne, peu importe qui sont les représentants de l'État responsables. Cela devrait comprendre la capacité d'avoir accès librement et de façon inopinée, sans préavis écrit, aux lieux, documents, équipement et biens publics afin de les inspecter et de les examiner. Bien que le pouvoir des INDH d'entreprendre une telle enquête puisse être limité pour des raisons de sécurité nationale, une telle limitation ne devrait pas être appliquée de façon irraisonnable ou arbitraire et ne devrait être exercée qu'en vertu de l'application régulière des principes de Paris.

Extrait des principes de Paris

A) Compétences et attributions

2. *Une institution nationale est dotée d'un mandat aussi étendu que possible, et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, déterminant sa composition et son champ de compétence.*

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes de Paris

O.G. 2.7 Règlement administratif des INDH

La classification d'une INDH, à titre d'organisme d'État indépendant, a des conséquences importantes en ce qui concerne la réglementation de certaines pratiques, y compris la production de rapports, le recrutement, le financement et la comptabilité.

Lorsqu'un État a élaboré des règles ou des règlements uniformes visant à s'assurer que les organismes d'État se montrent dûment responsables dans leur utilisation des fonds publics, l'application de ces règles ou règlements à une INDH n'est pas considérée inappropriée, à condition qu'ils ne compromettent pas la capacité de l'INDH à jouer son rôle de manière indépendante et efficace.

Les exigences administratives imposées à une INDH doivent être clairement définies et ne devraient pas être plus onéreuses que celles qui s'appliquent aux autres organismes d'État indépendants.

JUSTIFICATION

Le paragraphe B.2 des principes de Paris considère le « *financement adéquat* » d'une INDH comme une garantie nécessaire de son indépendance. Ce financement a pour but « *d'être autonome vis-à-vis de l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.* » Une telle disposition ne vise toutefois pas à limiter l'application des lois qui exigent un niveau adéquat de responsabilisation financière de la part des organismes publics.

Pour assurer le respect du principe d'indépendance dans les situations dans lesquelles certains aspects liés à l'administration d'une INDH sont réglementés par le gouvernement, le Sous-comité met en garde que de tels règlements ne doivent pas compromettre la capacité de l'INDH à jouer son rôle de manière indépendante et efficace.

Il peut par conséquent être indiqué pour l'État d'imposer des exigences réglementaires générales visant à favoriser :

- Des processus de sélection clairs, transparents et fondés sur le mérite;
- La propriété financière dans l'utilisation des fonds publics;
- La responsabilisation opérationnelle.

De tels règlements ne devraient toutefois pas s'étendre jusqu'au point d'obliger une INDH à chercher à obtenir l'approbation du gouvernement avant d'exercer les activités qui lui sont confiées en vertu de la loi, puisque cela peut compromettre son indépendance et son autonomie. Une telle pratique est incompatible avec la fonction de protection et de promotion qu'une INDH est établie dans le but de réaliser de manière indépendante et sans entrave. Pour cette raison, c'est important que la relation entre le gouvernement et l'INDH soit clairement définie, de façon à éviter toute ingérence indue de la part du gouvernement.

Extrait des principes de Paris

(B) Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

2. L'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes de Paris

O.G. 2.8 Évaluer les INDH en tant que mécanismes nationaux de prévention et de surveillance

Dans les cas où, en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme, une INDH a été désignée à titre de mécanisme national de prévention ou de surveillance, ou dans le cadre d'un tel mécanisme, le Sous-comité d'accréditation (SCA) déterminera si le demandeur a fourni suffisamment de renseignements permettant de démontrer qu'il exerce ses fonctions conformément aux Principes de Paris.

En réalisant cette évaluation, et selon les fonctions et les rôles particuliers attribués à l'INDH, le Sous-comité examinera les points suivants, au besoin :

- Si un mandat légal officiel a été octroyé;
- Si le mandat a été bien défini de façon à inclure la promotion et la protection de tous les droits pertinents inclus dans l'instrument international;
- Si le personnel de l'INDH possède les compétences et l'expertise appropriées;
- Si l'INDH a reçu des ressources adéquates et supplémentaires;
- S'il y a des preuves démontrant que l'INDH exerce efficacement les fonctions et les rôles pertinents prescrits dans l'instrument international approprié. Selon l'instrument et le mandat de l'INDH, il peut s'agir d'activités de surveillance ou d'une enquête, de conseils constructifs ou critiques offerts au gouvernement et, plus particulièrement, d'un suivi systématique de ses recommandations et de ses conclusions relativement aux violations présumées des droits de la personne.¹

Le Sous-comité peut également envisager, au besoin, les directives qui ont été élaborées par l'organe de traités pertinent.²

¹ Conformément au mécanisme national de prévention en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, voir, par exemple, les articles 17 – 13 de la partie III de cet instrument, et les droits protégés dans la Convention mère. En ce qui concerne les mécanismes nationaux de surveillance en vertu de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, voir, par exemple, les principes et les fonctions soulignés dans les articles 3, 4, 31, 32, 33 et 35, et les droits protégés en vertu des articles 3 – 30.

² Conformément aux mécanismes nationaux de prévention en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, voir, par exemple, le document *Preliminary Guidelines for the Ongoing Development of National Preventive Mechanisms*, rédigé par le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et inclus aux paragraphes 24 à 29 de son premier rapport annuel (février 2007 – mars 2008) (réf. : CAT/C/40/2).

JUSTIFICATION

Au cours des dernières années, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont commencé à intégrer une exigence voulant que les États parties créent ou désignent un ou des organismes nationaux existants ayant la responsabilité de surveiller et de promouvoir les objectifs de cet instrument. Ces instruments internationaux précisent souvent les fonctions et les rôles particuliers que le ou les organismes nationaux pertinents doivent exercer et auxquels ont fait référence en tant que mécanismes nationaux de prévention ou de surveillance.

À cet égard, les États ont souvent choisi de désigner leur INDH en tant que mécanisme national de prévention ou de surveillance, ou dans le cadre d'un tel mécanisme. Ainsi, l'État indique que l'INDH joue un rôle prépondérant dans la promotion et la protection des droits compris dans ces instruments.

En évaluant si une INDH exerce ses fonctions conformément aux Principes de Paris, le SCA envisagera différents facteurs ayant une incidence sur la capacité de l'INDH à fonctionner de façon indépendante et efficace. En ce qui concerne l'exigence d'un mandat légal particulier, cela peut dépendre de la portée du mandat existant d'une INDH et de l'ampleur des rôles et des fonctions supplémentaires qui lui sont attribués en tant que mécanisme national de prévention et de surveillance. Dans les cas où d'autres pouvoirs sont proposés, comme ceux permettant d'entrer dans les lieux de détention, de les surveiller, d'y enquêter et d'en rendre compte, et que ceux-ci vont au-delà des pouvoirs actuellement attribués à l'INDH, il est possible qu'un mandat légal mieux défini soit exigé afin de s'assurer que l'INDH est en mesure d'exercer son rôle efficacement et sans interférence.

En réalisant cette évaluation, le Sous-comité examinera également les lignes directrices élaborées par l'organe de traités approprié. Il note toutefois que son rôle consiste à évaluer l'INDH par rapport aux Principes de Paris, alors que l'organe de traités approprié réalise l'évaluation d'un mécanisme national de prévention ou de surveillance par rapport à l'instrument international pertinent sur lequel il est fondé. Règle générale, les lignes directrices élaborées par l'organe de traités approprié ont été rédigées pour les différents organismes qui peuvent être désignés en tant que mécanismes nationaux de prévention ou de surveillance, et il est possible qu'elles ne s'appliquent pas toujours directement à une INDH.

Extrait des principes de Paris

A. Compétences et attributions

[...]

3. *Une institution nationale a, notamment, les attributions suivantes :*

a) *Fournir [...] au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent [...] des avis, recommandations, propositions et rapports concernant [...]:*

ii) Toute situation de violation des droits de l'homme dont elle déciderait de se saisir;

b) *Promouvoir et veiller à 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, et à leur mise en œuvre effective;*

c) *Encourager à la ratification desdits instruments ou à l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en œuvre;*

- d) Contribuer aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;*
- e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et toute autre institution de la famille des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme; [...]*

2. Pratiques faisant directement la promotion de la conformité aux principes de Paris

O.G. 2.9 Les compétences quasi judiciaires³ des INDH (traitement des plaintes)

Lorsqu'une INDH a le mandat de recevoir, d'examiner ou de régler les plaintes alléguant des violations des droits de la personne, elle devrait se voir confier les fonctions et les pouvoirs nécessaires pour remplir adéquatement ce mandat.

Selon son mandat, ces pouvoirs et fonctions pourraient comprendre ce qui suit :

- être habilitée à recevoir les plaintes contre les organismes publics et privés relevant de sa compétence;
- être habilitée à recevoir les plaintes déposées par des personnes au nom des victimes présumées, lorsque celles-ci donnent leur consentement;
- être habilitée à introduire une plainte de sa propre initiative;
- être habilitée à enquêter sur les plaintes, ce qui comprend le pouvoir d'exiger la production de preuves et le témoignage de témoins, et d'effectuer des visites dans les lieux de détention;
- être en mesure de protéger les plaignants contre les mesures de représailles qu'ils pourraient subir parce qu'ils ont déposé une plainte;
- être en mesure de protéger les plaignants contre les mesures de représailles qu'ils pourraient subir parce qu'ils ont fourni des preuves relativement à une plainte;
- être en mesure de négocier un règlement à l'amiable et confidentiel de la plainte dans le cadre d'un processus alternatif de règlement des différends;
- être en mesure de régler les plaintes par le biais d'une décision exécutoire;
- être en mesure de soumettre ses constatations aux cours de justices ou aux tribunaux spécialisés pour qu'une décision soit rendue;
- être en mesure de renvoyer les plaintes dépassant sa compétence ou relevant d'une compétence concurrente à l'organe de décision approprié;
- être en mesure de demander, par l'entremise du système judiciaire, l'exécution de ses décisions concernant le règlement des plaintes;
- être en mesure de faire le suivi et de surveiller l'application de ses décisions concernant le règlement des plaintes;
- être en mesure de communiquer ses constatations au gouvernement dans les cas où une plainte révèle qu'il y a une violation généralisée ou systémique des droits de la personne.

En s'acquittant de son mandat relativement au traitement des plaintes, une INDH devrait s'assurer de statuer sur celles-ci de manière équitable, transparente, efficace, rapide, et dans un esprit de suite. Pour ce faire, l'INDH devrait :

- veiller à ce que ses installations, son personnel, de même que ses pratiques et procédures facilitent l'accès des personnes qui allèguent que leurs droits ont été violées et de leurs représentants;
- veiller à ce que ses procédures en matière de traitement des plaintes soient décrites dans des lignes directrices écrites, et que celles-ci soient accessibles au public.

³ Il a été reconnu que le terme « compétences à caractère quasi juridictionnel », tel qu'il figure dans les Principes de Paris, est une erreur de traduction. Il aurait plutôt fallu comprendre « compétences quasi judiciaires », et cette expression fait référence au mandat d'une INDH concernant le traitement des plaintes ainsi qu'aux fonctions et aux pouvoirs connexes.

JUSTIFICATION

Les Principes de Paris n'exigent pas que les INDH soient habilitées à recevoir des plaintes ou des pétitions de particuliers ou de groupes, concernant des violations présumées des droits de la personne. Cependant, lorsqu'une INDH a ce mandat, les Principes de Paris recommandent que certaines fonctions soient prises en considération (voir l'extrait cidessous). Essentiellement, on s'attend à ce les INDH statuent sur les plaintes de manière équitable, rapide et efficace dans le cadre de processus auxquels le public a facilement accès. Les INDH peuvent être habilitées à enquêter sur les plaintes et à communiquer leurs conclusions aux autorités compétentes. Les INDH devraient avoir les pouvoirs nécessaires pour traiter avec les organismes contre lesquels des plaintes sont déposées et peuvent être autorisées à faire respecter leurs décisions par l'entremise du système judiciaire.

Extrait des principes de Paris

« Principes complémentaires concernant le statut des commissions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel »

Une institution nationale peut être habilitée à recevoir et examiner des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elle peut être saisie, par des particuliers, leurs représentants, des tierces parties, des organisations non gouvernementales, des associations et syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des commissions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :

- a) *Rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes, ou, le cas échéant, en ayant recours en tant que de besoin à la confidentialité;*
- b) *Informier l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes, et lui en faciliter l'accès;*
- c) *Se saisir des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi;*
- d) *Faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou réformes des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés rencontrées par les auteurs des requêtes pour faire valoir leurs droits.*

Genève, février 2018