

**Evaluer  
l'efficacité des  
institutions nationales  
des droits de l'homme**

Office of the United Nations  
High Commissioner  
for Human Rights



## **Conseil international pour l'étude des droits humains**

Le Conseil international pour l'étude des droits humains a été créé à Genève en 1998 afin d'effectuer des travaux de recherche appliquée sur les problèmes actuels des droits humains. Par ses recherches, il souhaite fournir des connaissances pratiques aux décideurs au sein des organisations internationales et régionales, des gouvernements ainsi qu'aux organisations bénévoles quelles qu'elles soient. Le Conseil international est indépendant, ses membres sont internationaux et son approche méthodologique privilégie la participation de ces décideurs. Il est enregistré comme fondation à but non lucratif soumise au droit suisse.

## **Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme**

Créé en 1993, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme est chargé des questions relatives aux droits humains au sein des Nations Unies. La mission du Haut Commissaire est de soutenir les efforts entrepris par les Nations Unies pour promouvoir la jouissance de tous les droits humains et de conduire le mouvement international en faveur des droits humains en intervenant en tant qu'autorité morale et voix pour les victimes. Le Haut Commissaire dialogue et coopère de manière constructive avec les gouvernements pour renforcer la protection des droits humains au niveau national. Le Haut Commissariat collabore avec un éventail d'acteurs toujours plus large, dont les ONG, les institutions universitaires et le secteur privé, dans le but de diffuser le plus largement possible les engagements en matière de droits humains. Il assure la mise en œuvre concrète des normes internationales relatives aux droits humains.



### **Ilustracion de couverture**

© The Trustees of the British Museum. Liste des rois d'Egypte trouvée dans le temple de Ramsès II à Abydos, Egypte. Dix-neuvième Dynastie, circa 1250 avant J.C..

**Evaluer  
l'efficacité des  
institutions nationales  
des droits de l'homme**

Le Conseil international tient à remercier le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) ; le Ministère néerlandais des Affaires étrangères ; le Ministère finlandais des Affaires étrangères ; le Département britannique pour le développement international (DFID) ; l'Agence internationale pour la coopération du développement de Suède (SIDA) ; le Département fédéral des Affaires étrangères suisse (DFAE) ; la Fondation Ford, États-Unis ; Christian Aid, Royaume-Uni ; et CAFOD, Royaume-Uni pour le soutien financier qu'ils ont apporté à ce projet.

**Evaluer  
l'efficacité des  
institutions nationales  
des droits de l'homme**

© 2005 Conseil international pour l'étude des droits humains

Le présent rapport est co-publié par le Conseil international pour l'étude des droits humains et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

48, chemin du Grand-Montfleury, BP 147, 1290 Versoix, Suisse.

*Evaluer l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme*, 2005, Conseil international pour l'étude des droits humains. Versoix, Suisse.

Tous droits de reproduction réservés.

Il est interdit de reproduire, de conserver dans une base de données ou de diffuser intégralement ou partiellement le présent ouvrage sous quelque forme ou support que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, par enregistrement ou autre sans l'autorisation des éditeurs.

Les qualificatifs utilisés dans le présent rapport pour désigner des entités géographiques et le contenu de ce document ne reflètent pas l'opinion du Conseil international pour l'étude des droits humains ni celle du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme quant au statut juridique de ces pays, territoires ou régions, ni en ce qui concerne leurs autorités ou la délimitation de leurs frontières.

Le Conseil international pour l'étude des droits humains est une fondation à but non lucratif enregistrée en Suisse.

ISBN 2-940259-68-2

Illustration de couverture: © The Trustees of The British Museum. Liste des rois d'Egypte trouvée dans le temple de Ramsès II à Abydos, Egypte. Dix-neuvième Dynastie, circa 1250 avant J.C..

Maquette : Fairouz El Tom, *Research and Publications Officer*, Conseil international pour l'étude des droits humains.

Imprimé par : ATAR Roto Press SA, Vernier, Suisse.

Pour obtenir le présent rapport, veuillez vous adresser au:

Conseil international pour l'étude des droits humains

48, chemin du Grand-Montfleury

BP 147, 1290 Versoix

Genève, Suisse

Tél.: (+41 (0) 22) 775 3300

Fax: (+41 (0) 22) 775 3303

[ichrp@ichrp.org](mailto:ichrp@ichrp.org)

[www.ichrp.org](http://www.ichrp.org)

## TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	1
AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	5
Méthodologie	5
Types d'institutions nationales des droits de l'homme	5
Les Principes de Paris	6
Éléments contribuant à l'efficacité des INDH	8
Evaluer l'efficacité – normes de référence et indicateurs	10
I. NORMES DE REFERENCE	13
1. Caractère de l'institution nationale	14
A. Indépendance	14
B. Création sur une base législative ou constitutionnelle	16
C. Procédures de nomination	16
D. Critères de sélection des membres d'une institution nationale	17
E. Composition des membres de l'institution nationale	18
F. Compétences professionnelles et connaissance des droits humains	18
G. Relations avec la société civile	19
H. Accessibilité	20
2. Mandat	21
A. Commenter les lois existantes et les projets de loi	22
B. Surveiller la situation nationale des droits humains	22
C. Surveiller et donner un avis en matière de respect des normes internationales ainsi que coopérer avec les organes régionaux et internationaux	24
D. Eduquer et informer en matière de droits humains	24
E. Le cas échéant, recevoir des plaintes ou des pétitions émanant de particuliers ou de groupes	25
F. Contrôler le respect par le gouvernement de leurs avis et conseils	27
3. Obligation de rendre publiquement des comptes	28
A. Rendre compte annuellement de tous les aspects de leur travail	28
B. Consulter régulièrement tous les partenaires	29

II. INDICATEURS	31
1. Types d'indicateurs	31
A. Indicateurs quantitatifs	31
B. Indicateurs qualitatifs	32
2. Indicateurs participatifs	32
3. Fiabilité et validité des indicateurs	34
4. Interpréter les indicateurs	35
5. Indicateurs de performance et d'impact	38
A. Evaluer la situation des droits humains	39
B. Utiliser des indicateurs pour évaluer la performance des INDH	41
C. Utiliser des indicateurs pour mesurer l'impact	42
i) Evaluer le traitement des plaintes	44
ii) Evaluer les programmes de formation	45
iii) Evaluer les programmes de sensibilisation et d'éducation de la population	46
OBSERVATIONS FINALES	49
Quelques dangers potentiels des indicateurs	51
Quelques avantages des indicateurs	52
En guise de conclusion	52
SELECTION DE SITES INTERNET CONSEILLES	55
A PROPOS DU CONSEIL	57



## REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été rédigé par Richard Carver, Directeur de l'*Oxford Media Research* qui effectue un travail de surveillance des médias dans des contextes de transition démocratique. Richard Carver a travaillé pour *Article 19*, *Amnesty International* et *Human Rights Watch* et a été consultant pour de nombreuses organisations non-gouvernementales et intergouvernementales, notamment *Fahamu*, l'*International Institute for Democratic and Electoral Assistance* (IDEA), le *Commonwealth Secretariat* et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il a écrit des livres touchant à des questions relatives à la santé et au développement ainsi qu'à l'histoire du Malawi après l'accession de ce pays à l'indépendance. Il a été le principal auteur du rapport intitulé : *Performance & Legitimacy : National human rights institutions*<sup>1</sup> publié par le Conseil international pour l'étude des droits humains ainsi que d'un rapport sur les institutions nationales des droits de l'homme en Afrique rédigé pour l'*African Centre for Democracy and Human Rights Studies*.

Dans le cadre de cette recherche, le Conseil a distribué, par l'intermédiaire du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, un questionnaire aux institutions nationales des droits de l'homme. Nous remercions vivement les institutions nationales des pays suivants qui ont bien voulu y répondre: Afghanistan, Australie, Allemagne, Autriche, Colombie, Corée du Sud, Fidji, Grèce, Luxembourg, Maurice, Mongolie, Népal, Niger, Nigeria, Palestine, Pays-Bas et Togo.

Ce projet a été dirigé jusqu'en avril 2004 par le Docteur Mohammad-Mahmoud Mohamedou, alors Directeur de recherche au Conseil international. Il a été finalisé par son successeur, Jean-Nicolas Beuze.

Ce travail de recherche a été supervisé par un groupe consultatif composé des membres suivants:

Brice Dickson	<i>Chief Commissioner</i> , Commission des droits de l'homme de l'Irlande du Nord (1999 – 2005)
Kim Forss	Chercheur indépendant ; Directeur, <i>Andante – tools for thinking AB</i>
Imrana Jalal	Conseillère en droits humains auprès du <i>Regional Rights Resources Team</i> (RRRT), Fidji ; membre du Comité directeur du Conseil international
Zonke Majodina	<i>Deputy Chairperson</i> de la Commission sud-africaine des droits de l'homme
Orest Nowosad	Coordonnateur de l'Unité des institutions nationales au sein du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

---

1 Résumé disponible en français : *Les institutions nationales des droits de l'homme : performance et légitimité* .

Livingstone Sewanyana Directeur exécutif, *Foundation for Human Rights Initiative* (FHRI), Kampala ; Consultant principal pour *Libra Consultants Limited*

Une version préliminaire du présent rapport a été envoyée pour commentaires aux membres et au personnel de nombreuses institutions nationales des droits de l'homme ainsi qu'à des experts travaillant avec ces institutions. Le Conseil remercie les personnes suivantes pour leurs précieux commentaires: Teresa Alberro, Lydia Alpizar, Rémy Beauregard, David Fernández Dávalos sj, Haritini Dipla, John Dwyer, Nicolas Fasel, Tatiana Fedotova, Gérard Fellous, Ian Fine, Kieren Fitzpatrick, Anne-Marie Garrido, Marianne Haugaard, Anna-Karin Heedh, Peter Hellmers, Ahmad Zia langari, Mel James, Maina Kiai, Ruby Madan, Rajeev Malhotra, Firoze Manji, Aída María Noval Rodríguez, Ciarán Ó Maoláin, Christina Papadopoulou, Sabina Puig, D. B. Seetulsingh, Frauke Seidensticker, Chris Sidoti, Paddy Sloan, John Southalan, Nancy Thede et Shivani Verma.

## AVANT-PROPOS

Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) sont aujourd'hui reconnues, sans l'ombre d'un doute, comme des partenaires clefs en matière de protection et de promotion de droits humains aux niveaux national et régional. Cette reconnaissance a, en particulier, été exprimée dans la résolution adoptée en 2005 par la Commission des droits de l'homme, laquelle invite les INDH à participer à toutes les questions à l'ordre du jour de la Commission (Résolution 2005/74). Les INDH font, en effet, l'objet de sollicitations de plus en plus nombreuses de la part de l'ensemble des acteurs concernés pour qu'elles jouent un rôle clé dans la protection et la promotion des droits humains.

Dans son rapport *Dans une liberté plus grande*, le Secrétaire général des Nations Unies a fait des droits humains l'un des trois piliers de son programme de réforme de l'ONU. En réponse à son appel, le Haut Commissariat a entamé un processus de réforme visant à mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre, tant au niveau national que régional, des instruments internationaux relatifs aux droits humains. Ces réformes accorderont encore plus d'importance aux INDH qui travaillent de façon effective et indépendante. Cependant, pour pouvoir continuer à se prévaloir de la reconnaissance et de la confiance accrues dont elles font l'objet au niveau international, il est essentiel que les INDH restent crédibles, légitimes, utiles et efficaces. Ceci peut être réalisé en partie en s'assurant que les Principes de Paris guident le travail des INDH.

Le présent rapport vise à aider les INDH à mesurer leur propre efficacité. Il a été élaboré dans le cadre d'un processus participatif qui a impliqué des membres d'INDH. Il propose des normes de référence et des indicateurs destinés à déterminer dans quelle mesure ces institutions respectent les Principes de Paris. Ce rapport présente tout d'abord une série de normes de référence qui constituent les conditions minima que toute institution nationale devrait respecter pour atteindre ses objectifs. Il présente ensuite une série d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, destinés à mettre en évidence les progrès réalisés par les INDH. Ces indicateurs de performance et d'impact visent à permettre aux INDH d'évaluer la situation des droits humains, leur propre performance ainsi que l'impact du travail de l'institution sur la jouissance des droits humains.

Ce rapport arrive à point nommé, car les INDH sont maintenant globalement reconnues comme des partenaires importants en matière de protection et de promotion des droits humains. Les normes de référence et les indicateurs y figurant constituent pour les INDH des outils essentiels pour planifier et évaluer leur travail. Les INDH peuvent y avoir recours, en les adaptant au contexte particulier dans lequel elles travaillent, tout en garantissant leur responsabilité publique et en visant à atteindre l'objectif essentiel qu'est le renforcement des systèmes de protection nationaux. J'espère qu'ils seront utilisés de manière positive de façon à faire en sorte que les INDH respectent réellement leurs obligations et qu'elles soient à la hauteur des espoirs qu'elles suscitent.

Louise Arbour

Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme



## INTRODUCTION

En 2000, le Conseil international pour l'étude des droits humains a publié un rapport intitulé : *Performance & Legitimacy : National human rights institutions*.<sup>2</sup> Le nombre de ces institutions s'était multiplié au cours des années 1990 et ce rapport avait pour but d'analyser les clés de leur efficacité et succès.

Cinq ans plus tard, le nombre d'institutions nationales a explosé, alors que l'évolution de la situation des droits humains au niveau international ne se prêtait guère à une telle croissance. Le présent rapport examine à nouveau la question de l'efficacité de ces institutions nationales et montre que l'utilisation de normes de référence et d'indicateurs destinés à évaluer leur travail peut leur permettre d'améliorer leur performance et leur impact.

L'Introduction décrit les différents types d'institutions nationales des droits de l'homme (INDH) ainsi que la méthodologie adoptée dans la présente étude. Elle examine les normes relatives à ces institutions nationales, telles que codifiées dans les Principes de Paris. Elle définit également ce que recouvrent les notions de « normes de référence » et d'« indicateurs ».

Le chapitre I énumère les caractéristiques qui garantissent l'efficacité des INDH et propose un certain nombre de normes de référence que ces dernières pourraient utiliser pour évaluer leur conformité aux Principes de Paris.

Le chapitre II porte sur les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et propose aux institutions nationales des moyens de les utiliser afin d'évaluer leurs performances et leur impact, ainsi que d'identifier la mesure dans laquelle elles respectent les normes de référence identifiées au chapitre I.

Le chapitre final présente de brèves observations en guise de conclusion.

### Méthodologie

Contrairement au rapport publié par le Conseil international en 2000 qui avait été rédigé sur la base d'une étude de terrain approfondie, le présent document est le fruit d'une recherche empirique. Les sources principales de ce rapport sont des entretiens et des discussions avec des membres d'INDH ainsi qu'un questionnaire envoyé aux institutions nationales avec le soutien du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). Ce questionnaire a permis de recueillir des informations sur les méthodes que les INDH emploient actuellement pour évaluer et planifier leur travail.

### Types d'institutions nationales des droits de l'homme

Il existe une grande variété d'institutions nationales des droits de l'homme. Lorsque l'on tente, comme ici, d'élaborer des normes communes pour évaluer

---

2 Conseil International pour l'étude des droits humains, *Performance & Legitimacy : National human rights institutions*, Genève: ICHRP, 2000. (Deuxième édition, avec une nouvelle postface, 2004). Résumé disponible en français.

leur travail, il est nécessaire de prendre en compte leurs différences. Les institutions nationales peuvent être classées selon leur mandat, leur structure organisationnelle ou la tradition politique et juridique prévalant dans le contexte dans lequel elles opèrent.

On peut ainsi opérer une distinction entre les institutions nationales constituées d'un seul individu et celles composées de plusieurs membres ; celles dont la mission est avant tout de conseiller le gouvernement sur les questions relatives aux politiques en matière de droits humains et celles habilitées à recevoir des plaintes individuelles ; celles dont le travail couvre l'ensemble des droits humains y compris les droits économiques, sociaux et culturels (ESC) et celles qui se limitent à des questions particulières, telles que la discrimination. Il est également possible d'inscrire ces institutions dans une tradition particulière, hispanique, francophone ou celle du *Commonwealth* ; ou selon des caractéristiques propres à chaque continent: en Afrique ou en Asie, elles sont pour la plupart composées de plusieurs membres et habilitées à recevoir des plaintes alors que les *Defensores del Pueblo* d'Amérique latine sont composés d'une seule personne. De même, en Europe, les pays nordiques se caractérisent par la présence de Bureaux de médiateur (*Ombudsman*) alors que d'autres pays ont établi des institutions consultatives. En résumé, on peut dénombrer autant de typologies d'INDH que d'études qui leur sont consacrées.

Il est important d'être attentif à ces distinctions. De fait, lorsqu'on évalue leur performance et leur impact, il s'agit de prendre en compte la structure et le mandat de l'institution nationale examinée.

De plus, les INDH travaillent dans des conditions différentes et ont accès à des ressources plus ou moins importantes. Si l'on veut pouvoir évaluer de manière réaliste les objectifs qu'une institution peut atteindre, il faut également tenir compte de tels facteurs.

### Les Principes de Paris

Les Principes de Paris<sup>3</sup> constituent la source principale de normes relatives aux institutions nationales des droits de l'homme. Ils ont été adoptés par les INDH lors d'un atelier international qui s'est tenu à Paris en 1991. Leur élaboration a marqué le début de la coopération internationale en la matière et a initié un processus de standardisation des INDH. La Commission des droits de l'homme ainsi que l'Assemblée générale des Nations Unies ont, par la suite, entériné ces Principes.

Les Principes de Paris ont une portée générale. Ils s'appliquent à toutes les INDH quel que soit leur type ou structure. Ils prévoient qu'une institution nationale doit trouver son fondement dans la constitution nationale ou être créée par une loi qui définit clairement son rôle et ses pouvoirs. Ils soulignent que son mandat doit être aussi étendu que possible.

---

3 La version française des Principes de Paris peut être consultée à l'adresse suivante : [www.ohchr.org/french/law/](http://www.ohchr.org/french/law/)

Ces Principes précisent que les institutions nationales doivent être ouvertes à une pluralité d'acteurs et coopérer avec un grand nombre de groupes et d'institutions sociaux et politiques, y compris les organisations non-gouvernementales (ONG), les institutions judiciaires, les organes professionnels et divers départements ministériels.

Ils indiquent que les INDH doivent bénéficier d'une infrastructure leur permettant de mener à bien leurs fonctions. Ils attachent une importance particulière à la nécessité de mettre à disposition des institutions nationales un financement suffisant leur permettant d' « être indépendante du gouvernement et de n'être pas soumise à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance ».

Les Principes de Paris qualifient les diverses fonctions des institutions nationales d' « attributions » ce qui indique qu'il s'agit de tâches que les institutions sont tenues d'accomplir.

Selon ces Principes, les INDH doivent faire des recommandations et des propositions à leur gouvernement sur diverses questions relatives aux droits humains, y compris à propos des lois existantes ou des projets de loi, ainsi que concernant les violations des droits humains et la situation générale des droits humains au niveau national.

Les Principes de Paris exigent des INDH qu'elles encouragent l'enseignement et la recherche en matière de droits humains et qu'elles organisent des programmes de sensibilisation et d'éducation destinés à la population.

Ils traitent également des modalités de fonctionnement des INDH et donc de leurs compétences. Les INDH doivent avoir le pouvoir d'examiner toute question relevant de leur domaine de compétence sans qu'il leur soit nécessaire d'obtenir l'aval d'une autorité supérieure. Elles sont habilitées à entendre toute personne et à collecter tous les renseignements nécessaires afin d'étudier les questions qui sont de leur ressort.

Les institutions nationales sont tenues de porter leurs décisions et leurs préoccupations à la connaissance du public et de se réunir régulièrement.

Les Principes de Paris n'exigent pas que les INDH aient une fonction « quasi-juridictionnelle », c'est-à-dire qu'elles aient la compétence d'examiner les plaintes ou pétitions émanant de personnes dont les droits humains auraient été violés. Cependant, dans les cas où elles assument cette fonction, les Principes prévoient une série d'obligations particulières :

- Rechercher un règlement amiable par la conciliation, par des décisions contraignantes ou en ayant recours à la confidentialité ;
- Informer l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes et lui en faciliter l'accès ;
- Connaître des plaintes et les transmettre à toute autre autorité compétente ; et
- Faire des recommandations aux autorités compétentes.

## Éléments contribuant à l'efficacité des INDH

Notre précédente étude, *Performance & Legitimacy: National human rights institutions*, a souligné que la structure formelle d'une institution nationale ne conditionne pas sa performance sur le terrain. De nombreuses INDH qui respectaient formellement les Principes de Paris n'étaient pas particulièrement efficaces en matière de protection des droits humains. D'autres, moins nombreuses toutefois, ne respectaient pas ces Principes, mais parvenaient tout de même à des résultats raisonnablement satisfaisants. Cela indique que l'efficacité des INDH est déterminée par une série de facteurs.

Il faut souligner que ce rapport n'en concluait pas pour autant que les critères formels contenus dans les Principes de Paris n'avaient pas d'importance. Au contraire, dans les cas où des INDH avaient fait preuve d'efficacité sans se conformer à ces critères, le rapport concluait que ce résultat avait été obtenu en *dépit* et non pas en *raison* de cette non-conformité.

En résumé, les INDH ont plus de chances d'être efficaces lorsque :

- **Elles bénéficient d'une légitimité publique.**  
Les institutions nationales obtiennent leur légitimité publique ou populaire lorsqu'elles sont perçues comme défendant les droits des démunis contre les intérêts des puissants et qu'elles traitent de manière équitable les questions relevant de leur compétence. De plus, la légitimité d'une institution nationale dépend toujours, en partie, de son fondement juridique ou officiel.
- **Elles sont accessibles.**  
Les INDH doivent faire connaître, à la population et aux organes publics et non-gouvernementaux, leurs activités, ainsi que la manière dont elles peuvent être contactées. Leurs bureaux doivent être accessibles. Les groupes défavorisés au sein de la société devraient être encouragés à avoir recours à leurs services.
- **Leur culture organisationnelle est marquée par l'ouverture.**  
La population et les organisations partenaires doivent pouvoir être sûres que les INDH les accueilleront et les prendront au sérieux. Les organisations qui sont ouvertes et privilégient la collaboration et le sens critique ont beaucoup plus de chances de répondre de manière adéquate aux besoins de la population et de leurs partenaires et pourront également plus facilement identifier les points faibles de leur méthode de travail.
- **Elles veillent à l'intégrité et à la qualité de leurs membres.**  
L'efficacité d'une INDH dépend directement de la qualité de ses membres et de sa direction, ainsi que de son personnel. Des procédures de nomination appropriées peuvent permettre de recruter des membres indépendants, courageux et dotés des compétences professionnelles requises. Les membres et le personnel ne doivent pas être étroitement liés à la fonction publique.
- **Elles ont des membres et du personnel d'origines diverses.**  
Afin d'être ouvertes et accessibles, les INDH doivent s'assurer que leurs membres et personnel sont représentatifs de la diversité sociale, ethnique et linguistique de la société. Il est également essentiel d'assurer un bon équilibre hommes/femmes en leur sein. La sélection devrait cependant toujours être effectuée sur la base du mérite et des compétences.



- **Elles consultent la société civile.**  
Les organisations de la société civile, en particulier les ONG de défense des droits humains et les associations locales, peuvent servir de lien entre les institutions nationales et les particuliers ou les groupes qui sont politiquement, socialement ou économiquement marginalisés.
- **Elles ont un mandat étendu.**  
Les institutions nationales les plus efficaces sont généralement celles ayant un mandat étendu et non restrictif, qui comprend les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Leurs programmes d'action doivent porter sur des préoccupations immédiates de la vie quotidienne et présenter un intérêt aussi bien pour la population que pour les organismes publics.
- **Leur domaine de compétence est global.**  
La crédibilité des INDH est sérieusement remise en cause lorsque certaines entités dont les actions peuvent avoir des répercussions importantes sur les droits humains (tels que des militaires ou des forces spéciales de sécurité) sont exclues de leur domaine de compétence.
- **Elles ont la capacité de contrôler le respect de leurs recommandations.**  
Les INDH doivent avoir la capacité de contrôler, systématiquement, dans quelle mesure les autorités compétentes respectent leurs avis et recommandations.
- **Elles adoptent une approche systémique pour traiter des questions relatives aux droits humains.**  
Les institutions nationales doivent identifier et traiter de questions intéressant l'ensemble de la société. Pour ce faire, elles peuvent conduire des travaux de recherche sur les sujets considérés comme importants, mener des enquêtes publiques et élaborer des rapports sur les politiques à mettre en œuvre.
- **Elles bénéficient de ressources financières adéquates.**  
L'inefficacité des INDH s'explique souvent par leur manque de ressources. Le contrôle de leur financement doit être confié à un organe indépendant du gouvernement en place. Le gouvernement et le parlement doivent veiller à ce que l'INDH reçoive les ressources nécessaires pour l'accomplissement de la totalité des fonctions prévues par son mandat.
- **Elles nouent des liens réels au niveau international.**  
Les INDH peuvent jouer un rôle fondamental dans l'établissement de liens entre les systèmes nationaux de mise en œuvre des droits humains et les organes internationaux et régionaux relatifs aux droits humains.

De plus, les INDH habilitées à recevoir et à examiner des plaintes individuelles sont efficaces lorsque :

- **Elles traitent ces plaintes de manière diligente et efficace.**  
Les plaignants attendent des institutions nationales qu'elles aient le pouvoir d'intervenir auprès des entités à l'encontre desquelles ils déposent une plainte. Les procédures doivent être simples, accessibles, abordables et rapides. Il est également essentiel de veiller à ce que les recommandations des institutions nationales soient respectées. Dans les cas où leurs missions de bons offices ont échoué, elles doivent avoir la capacité de transmettre leurs conclusions aux tribunaux ou aux juridictions spéciales afin d'obtenir une décision judiciaire.

Cette liste n'est évidemment pas exhaustive même si les éléments énumérés sont ceux que l'on retrouve dans la plupart des cas. Il convient également de préciser que chacun de ces éléments englobe plusieurs aspects. Par exemple, la « légitimité publique » renvoie aussi bien aux garanties *formelles* d'indépendance, qu'au statut juridique de l'institution nationale et à sa réputation auprès de la population. De même, le caractère « adéquat » des « ressources budgétaires » s'attache à la fois à la *source* et à la *gestion* des fonds. Le chapitre I étudie ces éléments plus en détail.

### **Evaluer l'efficacité – normes de référence et indicateurs**

Le présent rapport propose des méthodes que les INDH peuvent adopter pour évaluer et mesurer leur efficacité. Pour ce faire, elles devraient définir : (a) des normes leur permettant de s'auto-évaluer ; et (b) des mesures spécifiques permettant d'évaluer le degré d'efficacité de leur travail. Nous appellerons les premières des *normes de référence* et les secondes des *indicateurs*.<sup>4</sup>

Les *normes de référence* sont des critères qui définissent les caractéristiques de base de toute institution nationale, notamment en ce qui concerne son fondement juridique, composition, mandat, financement et ainsi de suite. Les institutions nationales devraient respecter ces normes de référence, car, lorsque ces dernières sont définies correctement, elles aident à déterminer dans quelle mesure l'institution possède les attributs lui permettant d'atteindre son objectif principal, à savoir promouvoir et faire respecter les droits humains de manière efficace, ainsi que d'autres objectifs plus spécifiques.<sup>5</sup>

Les *indicateurs* sont des outils qui mesurent la performance des INDH eu égard non seulement à leurs objectifs et à leurs normes de référence, mais également dans la durée et par rapport à d'autres aspects.

Il est évidemment plus compliqué d'élaborer des indicateurs utiles que de fixer des normes de référence. Cela s'explique notamment par le fait que si les normes de référence renvoient à des principes normatifs, les indicateurs, quant à eux, mesurent des processus dynamiques. Prenons, par exemple, l'obligation qu'a le gouvernement de protéger la population contre la discrimination fondée sur le genre, en particulier dans le monde du travail. Il s'agit d'un principe transversal qui s'applique à tous les droits et représente presque toujours une

---

4 La distinction que nous opérons entre les normes de référence désignant des critères et les indicateurs désignant les moyens de mesurer la performance et l'impact ne soulèvera pas d'objection particulière. Cependant, la littérature consacrée à la question manque de cohérence, ces deux termes étant utilisés de différentes façons et parfois de manière interchangeable.

5 Selon l'approche S.M.A.R.T. les objectifs de tout programme et de toute activité doivent être :

- *Spécifiques* – Ils doivent être définis avec précision et non de manière vague et générale.
- *Mesurables* – Il doit être possible d'évaluer si ces objectifs ont été atteints.
- *Atteignables* – Les objectifs doivent, par nature, être réalisables.
- *Réalistes* – L'institution doit être en mesure de les atteindre.
- *Limités dans le Temps* – Ces objectifs doivent être atteints en respectant un calendrier élaboré à cet effet.

part essentielle du travail des INDH. Quelles sont les mesures auxquelles les INDH peuvent avoir recours pour déterminer si la totalité des ministères font tout leur possible pour mettre en œuvre ce droit ? Certaines mesures doivent à l'évidence être prises : des lois anti-discriminatoires doivent ainsi être adoptées. Cependant, il s'agit ici plus souvent de normes de référence que d'indicateurs. Comment établir si la loi est efficace ? Le fait de mesurer l'augmentation ou la diminution du taux d'activité professionnelle des femmes permet-il de mesurer de façon adéquate le degré de discrimination ? Faut-il plutôt étudier les disparités salariales ? Est-il essentiel d'étudier le type d'activités professionnelles accomplies par les femmes ? Un accroissement du nombre de plaintes relatives à des cas de discrimination fondée sur le genre indique-t-il que ces violations sont en augmentation ou est-il simplement le signe que la loi donne plus de pouvoir aux femmes pour faire valoir leurs droits ?

Mesurer l'*impact* des INDH est encore plus difficile. Pour ce faire, il est important de parvenir à des conclusions solides non seulement sur l'état général des droits humains, mais aussi sur les effets des activités des INDH. Si la discrimination fondée sur le genre diminue, jusqu'à quel point est-ce le résultat du travail de l'institution nationale ? Dans quelle mesure d'autres facteurs ont-ils contribué à cette évolution ? De plus, les INDH peuvent avoir un impact positif alors que la situation générale des droits humains se détériore ou au contraire, elles peuvent n'avoir aucun impact positif malgré une amélioration de la situation générale.

En résumé, les *normes de référence* ont un contenu normatif ; elles identifient les normes minima qui doivent être respectées. Les *indicateurs* recouvrent exactement ce que leur nom implique : ils indiquent des changements de cap ou mettent en lumière des tendances. Les indicateurs peuvent donc être utilisés pour aider les institutions nationales des droits de l'homme à évaluer le degré de réalisation de leurs objectifs et de respect de leurs normes de référence.

Les **normes de référence** énoncent des *conditions minima* qui doivent être respectées pour qu'une institution nationale soit en position d'atteindre ses objectifs.

Les **indicateurs** fournissent des informations sur l'*évolution* de la situation, à savoir si l'institution nationale a accompli des progrès pour atteindre ses objectifs ou si elle continue à respecter ses normes de référence.



## I. NORMES DE REFERENCE

Le présent chapitre présente quelques normes de référence que les institutions nationales peuvent utiliser pour évaluer leur capacité à mener de manière efficace les activités prévues par leur mandat. Ces normes de référence énoncent les *conditions minima* qui devraient normalement être respectées pour que les INDH atteignent leur objectif global – à savoir protéger et promouvoir les droits humains – ainsi que leurs objectifs spécifiques. Elles reflètent également les *normes minima* énoncées dans les Principes de Paris.

Ces normes de référence s'appuient sur les caractéristiques qui ont été énumérées dans le précédent chapitre et dans les Principes de Paris, et qui sont considérées comme des conditions nécessaires pour qu'une institution nationale puisse être efficace. Comme indiqué ci-dessus, le respect de ces Principes n'est pas en lui-même un gage d'efficacité. De plus, ces Principes ont parfois été critiqués pour leur caractère vague et pour le peu de renseignements qu'ils n'offrent quant à la structure organisationnelle et aux missions des INDH. Les normes de référence présentées dans le présent chapitre visent donc à combler certaines de ces lacunes.

Avant d'aller plus loin, il convient d'apporter certaines précisions. Tout d'abord, ces normes de référence s'inspirent des « meilleures pratiques » auxquelles les institutions nationales des droits de l'homme ont effectivement recourus dans la réalité, et qui ont été en particulier identifiées à partir du questionnaire envoyé pour préparer ce rapport ainsi que d'autres études, tels que leurs rapports annuels.

Deuxièmement, toutes ces normes de référence ne s'appliquent pas à l'ensemble des INDH. Par exemple, celles qui concernent le traitement des plaintes individuelles ne s'appliquent évidemment qu'aux institutions nationales qui sont habilitées à recevoir de telles plaintes.

Troisièmement, conformément à la distinction que nous avons opérée entre normes de référence et indicateurs, les normes exposées dans le présent chapitre permettent de juger des caractéristiques ou des compétences des INDH, mais ne mesurent pas leur performance. Les normes de référence ne donnent pas d'indications quant à l'efficacité d'une institution nationale. Elles énoncent les conditions minima dans lesquelles les institutions nationales devraient être en mesure de remplir leur mandat de manière efficace.

La liste qui suit est destinée aux institutions nationales et à ceux qui sont chargés d'élaborer ou de réexaminer le cadre juridique dans lequel ces institutions opèrent. Cette liste n'a pas de visée normative. Chaque INDH doit choisir les normes de référence les plus appropriées à sa situation.

Il est évident que certaines de ces normes de référence touchent des domaines sur lesquels l'institution nationale n'exerce pas de contrôle. L'institution peut, par exemple, agir dans le cadre d'un mandat restreint et avec des pouvoirs insuffisants. Dans ce cas, l'INDH ne peut être tenue responsable de son incapacité à respecter les normes de référence en question. Toutefois, les

INDH devraient être en mesure de repérer ce type d'insuffisance et de lacunes, qui figurent notamment dans leurs lois organiques, et ainsi recommander leur révision.

La liste des normes de référence présentées ci-dessous se divise en trois catégories portant respectivement sur : 1) le caractère de l'institution nationale, 2) son mandat, 3) sa responsabilité.

## 1. Caractère de l'institution nationale

### A. Indépendance

L'indépendance est l'attribut qui détermine de la manière la plus évidente la légitimité et la crédibilité d'une institution nationale et, donc, son efficacité.

La loi organique portant création d'une INDH doit énoncer son mandat, ses compétences, les mécanismes de nomination et la durée de mandat de ses membres, préciser ses sources de financement et définir ses responsabilités. Ce texte doit garantir l'indépendance et les compétences de l'institution et ainsi rendre plus difficile toute remise en cause de son statut à l'avenir. Il est essentiel de disposer de mécanismes de nomination appropriés de telle sorte que les membres soient indépendants et proviennent d'origines diverses.

Cette loi devrait, le cas échéant, contenir les dispositions suivantes :

*Responsabilité devant le Parlement* – Comme tout organe public, les INDH doivent rendre compte de leurs actes. Elles ne devraient pas répondre de leurs actes devant le gouvernement en place mais devant une autorité autre que l'Exécutif. Il s'agit généralement du Parlement. En réalité, le Parlement peut bien entendu être sous l'influence du gouvernement ou d'intérêts politiques (personnels) ou d'une autre nature. Cependant, la mise en place d'une telle institution suppose que l'Exécutif soit prêt à reconnaître une séparation des pouvoirs entre les différents organes publics.

*Durée du mandat des membres* – Les membres des institutions nationales des droits de l'homme doivent avoir des mandats dont la durée est clairement définie (même si leur mandat est renouvelable ou si le terme de leur fonction est illimité, comme c'est le cas pour les juges). Ces mandats ne devraient pas être trop courts. Des mandats d'une longue durée et non-renouvelables constituent une meilleure garantie d'indépendance que des mandats courts et renouvelables. Une durée de mandat de cinq ans, par exemple, permet aux membres d'une institution d'agir de manière efficace sans se préoccuper outre mesure de leur avenir professionnel. Les membres ne doivent pas craindre le renvoi (ou le non-renouvellement de leur mandat) lorsque leurs actions contreviennent aux intérêts de personnes de pouvoir.

*Rémunération adéquate* – L'indépendance et l'intégrité des membres peut être renforcée si ces derniers sont correctement rémunérés. Une telle rémunération permet d'assurer que les membres de l'institution nationale soient hautement qualifiés et qu'ils travaillent à plein temps.

*Pas d'instructions émanant du gouvernement* – La loi doit clairement préciser que les membres et le personnel des INDH ne doivent recevoir aucune instruction de la part de membres du gouvernement ou d'autres fonctionnaires, que ce soit de manière directe ou indirecte. La loi doit également disposer que les fonctionnaires ne devraient pas chercher à donner de telles instructions. De même, les membres et le personnel des INDH ne doivent recevoir aucune instruction d'entités privées, notamment lorsque les activités de ces dernières relèvent du domaine de compétence de l'institution nationale.

*Éviter tout conflit d'intérêts* – Lorsque le mandat des INDH comprend la surveillance des activités d'entreprises privées ou d'autres acteurs privés, ses membres doivent se prémunir contre les conflits d'intérêts. De même, ils ne doivent pas faire partie du Comité directeur d'organes publics. Les membres d'institutions nationales devraient soit rompre leurs liens avec ces organisations publiques ou privées dès leur entrée en fonction dans une INDH, soit clairement préciser qu'ils ont un intérêt en la matière et s'abstenir d'intervenir dans les domaines d'activité et de décision qui provoqueraient de tels conflits d'intérêts.

*Pas de responsabilité juridique pour les actions prises dans le cadre de leurs fonctions officielles* – Les membres des INDH doivent bénéficier d'une immunité juridique pour toute action prise de bonne foi dans le cadre de leurs fonctions officielles au sein de l'institution. Cette protection est similaire à celle qui est accordée aux juges dans la plupart des pays et elle constitue une garantie d'indépendance essentielle. Elle les protège contre des procédures judiciaires qui pourraient être intentées à titre individuel par toute personne contestant une décision de l'institution. Toutefois, cette immunité ne devrait pas couvrir les cas où les membres de l'INDH abusent de leurs fonctions officielles ou agissent de mauvaise foi. L'autorité devant laquelle l'INDH doit rendre des comptes (par exemple, le Parlement) devrait avoir le pouvoir de lever cette immunité dans des circonstances au préalable clairement définies, et conformément à des procédures équitables et transparentes.

*Coopération avec des institutions internationales* – Les institutions nationales sont de plus en plus considérées comme faisant partie d'un réseau international d'organes qui garantissent et surveillent le respect de normes relatives aux droits humains. Leur participation à des organes de coordination régionaux et internationaux renforce leur indépendance et leur efficacité.

*Indépendance financière* – L'autonomie financière garantit la pleine liberté des INDH de déterminer leurs priorités et activités. Les financements publics devraient être alloués par le biais d'un mécanisme qui n'est pas placé sous le contrôle direct du gouvernement, mais par exemple par le biais d'un vote du Parlement. En particulier, le budget de l'Etat devrait spécifiquement préciser les fonds alloués à l'institution nationale. Les INDH devraient également pouvoir librement rechercher des fonds provenant d'autres sources, telles que des agences de financement privées ou publiques étrangères. Le fait de bénéficier de tels fonds ne devrait pas empêcher l'institution de recevoir des fonds provenant des finances publiques ; au contraire, les gouvernements qui créent de telles institutions ont le devoir d'assurer leur financement. Les INDH

doivent avoir le droit de déterminer elles-mêmes leurs propres dépenses dans le cadre du budget qui leur est alloué. La probité en matière financière devrait être garantie par la publication régulière des comptes financiers et par le biais d'une procédure d'audit indépendante et régulière (de préférence sur une base annuelle).

*Ressources et personnel nécessaires* – Les INDH devraient bénéficier d'un financement public adéquat pour accomplir les activités prévues par leur mandat et employer le personnel qualifié dont elles ont besoin pour gérer leurs bureaux à travers le pays.

*Capacité de recruter du personnel* – L'institution nationale doit avoir la capacité de recruter son personnel salarié, de déterminer les qualités et l'expertise relative aux droits humains nécessaires au travail requis, de définir les critères assurant la diversité de son personnel et de déterminer les conditions d'emploi du personnel conformément à la législation nationale. Les membres du personnel ne devraient pas systématiquement être détachés de la fonction publique ou provenir d'autres secteurs administratifs.

## **B. Création sur une base législative ou constitutionnelle**

Quel que soit leur type, les INDH doivent être créées par une loi ; leur existence devrait, de préférence, être consacrée par la Constitution, ce qui assure leur pérennité. Ce fondement statutaire constitue le moyen le plus sûr de garantir l'indépendance de l'institution et de défendre les compétences qui lui sont conférées par la loi si celles-ci sont remises en cause.

La légitimité populaire d'une institution nationale découle en partie de l'instrument juridique qui lui confère son statut. Par exemple, la légitimité de la Commission des droits de l'homme sud-africaine découle notamment du fait que son existence ait été consacrée par la première constitution démocratique du pays. De ce fait, ceux qui critiquent ses actions ne remettent cependant pas en cause sa légitimité populaire.

*Un domaine de compétence complet dans les Etats fédéraux* – Les institutions nationales doivent avoir une compétence effective sur l'ensemble du territoire national. Lorsqu'une partie de cette compétence est déléguée à une INDH au niveau d'une province ou d'un Etat fédéré, il ne devrait pas y avoir de lacunes entre les compétences dévolues au niveau national et local.

## **C. Procédures de nomination**

Les mécanismes de nomination constituent l'un des moyens les plus importants de garantir l'indépendance, la diversité, et l'accessibilité des INDH. Un mode de nomination directe par le pouvoir exécutif n'est pas souhaitable.<sup>6</sup> Les processus de nomination doivent être ouverts et transparents. Les modèles de procédures de nomination sont les suivants :

---

<sup>6</sup> Les membres d'une INDH peuvent être formellement nommés par le Chef de l'Etat après avoir été sélectionnés par un organe autonome.



*Nomination par des organisations de la société civile* – Ce mode de nomination garantit que la composition de l'institution nationale reflète la diversité de la société et crée une relation symbiotique entre l'INDH et la société civile. De tels mécanismes ne s'appliquent qu'aux institutions composées de plusieurs membres. Ce type de nomination peut cependant comporter un danger car, lorsque plusieurs organisations sont responsables de la nomination des membres d'une INDH, aucune d'entre elles ne se préoccupe de la composition globale de l'institution (par exemple en termes d'équilibre de représentation hommes/femmes ou d'appartenance ethnique). Un autre obstacle réside dans le fait que les membres de l'institution devraient être en nombre suffisant pour refléter de manière adéquate la diversité des organes de la société civile. Certains de ces inconvénients peuvent être surmontés si ces institutions – qu'elles soient constituées d'une seule personne ou de plusieurs membres – établissent des Comités directeurs ou des Conseils consultatifs bénéficiant d'une représentation sociale plus large.

*Nomination par le Parlement* – En théorie, ce mode de nomination confère une certaine protection au processus de nomination par rapport à une nomination par le gouvernement en place. Mais il faut pour cela que le Parlement exerce avec vigueur un contrôle indépendant et qu'il ne fasse preuve ni de faiblesse, ni d'esprit partisan. Cette option comporte un avantage car le Parlement aura plus tendance à se préoccuper de la composition globale et de l'équilibre en termes de représentation des INDH comprenant plusieurs membres. L'organe responsable de la nomination, tel qu'un comité parlementaire, peut recevoir des candidatures émanant d'organisations de la société civile et les personnes sélectionnées peuvent être soumises à une procédure d'entretiens publics.

*Nomination par une autre institution autonome* – Dans certains pays, d'autres mécanismes de nomination peuvent satisfaire à l'exigence d'indépendance par rapport au gouvernement en place, à l'instar des commissions judiciaires qui nomment les juges dans de nombreux cas.

#### **D. Critères de sélection des membres d'une institution nationale**

Les critères de sélection des membres varient nécessairement, notamment dans le cas d'institutions nationales composées d'une seule personne ayant à remplir un rôle quasi-judiciaire. Il est important d'adopter des critères qui contribuent à garantir le principe d'indépendance. Par exemple, les fonctionnaires, surtout s'ils entretiennent des liens de dépendance financière avec le gouvernement en place, ou les responsables de partis politiques, devraient être exclus de ces postes. Ces critères peuvent comprendre la nécessité de posséder une compétence juridique (par exemple être éligible au poste de juge d'une haute juridiction) ou peuvent viser à assurer la diversité parmi les membres de l'INDH.

Cependant, l'essentiel est que ces critères soient clairement fixés, de préférence par la loi, avant toute nomination. Ils doivent être objectivement vérifiables et ainsi permettre d'évaluer la procédure de nomination proprement dite.

De tels critères de nomination comportent un risque potentiel : ils peuvent être choisis afin d'exclure des individus ou des groupes spécifiques. Cela renforce

encore la nécessité de veiller à ce qu'avant d'être adoptés, ces critères de nomination soient rendus publics et fassent l'objet de discussions avec l'ensemble des partenaires, notamment les organisations de la société civile.

De même, les procédures et les motifs de renvoi de membres d'une INDH, telles que l'incapacité à accomplir une tâche ou un constat de non-performance, doivent être clairement énoncés dans la loi organique de l'INDH.

## **E. Composition des membres de l'institution nationale**

Au-delà des critères formels qui devraient être respectés lors de la nomination des membres d'une institution nationale, il est essentiel de prendre en compte des questions de légitimité publique.

L'INDH reflète-t-elle la diversité de la société ou ses membres et son personnel n'appartiennent-ils qu'à une élite politique ou juridique ?

Les critères de nomination doivent donc tenir compte des caractéristiques particulières de la société, en termes ethniques, religieux, linguistiques et autres. Il sera sans doute nécessaire de prendre des mesures positives afin de faire en sorte que les groupes défavorisés sur le plan politique et économique, par exemple les femmes et les personnes handicapées, soient représentés de manière équitable. De même, il s'agira d'assurer une représentation des diverses classes socio-économiques de la population.

Une telle approche est parfois critiquée pour son caractère « purement symbolique ». Les membres issus de groupes défavorisés ne seraient ainsi employés que pour des raisons symboliques, en l'absence d'efforts réels mis en œuvre pour répondre aux problèmes auxquels font face leurs groupes. Cependant, la présence de tels membres au sein d'une institution nationale contribue en fait réellement à ce que leurs préoccupations soient entendues et correctement traitées.

Afin de parvenir à cette diversité, les membres de l'institution et, le cas échéant, ceux de son Conseil consultatif, ainsi que le personnel, doivent être nommés de manière adéquate. Il faut toutefois éviter que les INDH soient composées d'un nombre élevé de membres, ce qui serait difficilement gérable et qui entraînerait la paralysie de la prise de décision. Même les institutions nationales composées de plusieurs membres ont tendance à être plus efficaces lorsque le nombre de personnes les composant est restreint.

Les membres et le personnel des INDH devraient toujours être sélectionnés sur la base de leur mérite et de leurs compétences.

## **F. Compétences professionnelles et connaissance des droits humains**

Pour qu'une institution nationale travaille efficacement, ses membres et son personnel doivent posséder les compétences professionnelles nécessaires, notamment une expertise en matière de droits humains. Les critères de sélection des membres et les procédures de recrutement devraient veiller à atteindre cet objectif. Parallèlement, les membres ainsi que le personnel devraient bénéficier

de programmes de formation, afin notamment d'être en mesure de traiter de questions sensibles allant à l'encontre de leurs croyances personnelles ou pour lesquelles ils n'ont pas l'expertise nécessaire.

## **G. Relations avec la société civile**

Les Principes de Paris reconnaissent que les relations avec la société civile peuvent contribuer à garantir l'indépendance et le pluralisme des INDH. Ces relations peuvent renforcer leur efficacité en consolidant leur légitimité publique et en faisant en sorte qu'elles soient tenues informées des préoccupations et priorités de la population. Elles leur permettent également d'avoir accès à des réseaux sociaux ayant une expertise spécifique qui peut jouer un rôle extrêmement utile. Il existe différentes façons de nouer de telles relations.

*Les membres* – Les personnes qui composent une institution nationale comprenant plusieurs membres peuvent être représentatives d'organismes de la société civile. Les membres peuvent être directement nommés ou proposés à l'organe chargé de la nomination par des organisations de la société civile. D'un autre côté, l'indépendance d'une INDH trop étroitement associée à certains organes de la société civile, notamment à des ONG de défense des droits humains, pourrait être compromise.

*Le Conseil consultatif* – Afin d'assurer une réelle diversité, un Conseil consultatif peut être nommé par des organisations de la société civile ou être représentatif des grandes composantes de la société civile. Ceci est particulièrement important dans le cas des institutions nationales comprenant une seule personne et qui ne peuvent donc refléter la diversité de la société.

*Consultation* – Quelle que soit leur structure, les INDH devraient mener de manière régulière des consultations avec la population ainsi qu'avec les organisations travaillant directement avec les diverses communautés présentes dans la société et celles spécialisées dans le domaine des droits humains. Ces institutions seront plus efficaces si elles ont une bonne compréhension des souhaits et des besoins de la population. Elles devraient également bénéficier de l'expertise offerte par les organisations de la société civile, ainsi que par les universités et les instituts de recherche. Une consultation avec l'ensemble de ces acteurs, menée de façon régulière et à chaque étape de son travail – de la planification à la mise en œuvre et l'évaluation du travail accompli – contribuera à faire en sorte que les organisations de la société civile soutiennent le travail des INDH.

*Partenaires actifs* – Les organisations de la société civile peuvent être impliquées dans la mise en œuvre de certains programmes et activités. Elles apportent souvent une expertise et peuvent servir de lien avec des communautés qui autrement éprouveraient de la défiance envers l'institution nationale, en particulier lorsque celle-ci est perçue comme un organe officiel. L'efficacité des INDH et celle des organisations de la société civile peuvent se renforcer mutuellement si des alliances stratégiques assurant une division rationnelle du travail sont mises en place.

Cependant, les rôles que les INDH et les organisations de la société civile sont amenées à jouer sont différents. Le statut officiel des INDH leur confère des pouvoirs formels et une autorité dont les organisations de la société civile ne sont pas détentrices. Leurs relations devraient donc être complémentaires. Les INDH ne devraient pas limiter leurs relations aux ONG de défense des droits humains. Les associations locales, celles travaillant avec les diverses communautés, les syndicats et les unions de paysans, sont souvent mieux placés pour identifier et exprimer les préoccupations et les aspirations de la population.

## H. Accessibilité

Les institutions nationales devraient être accessibles, notamment aux personnes qui sont exposées à des atteintes ou au non-respect de leurs droits humains. Selon le contexte national, parmi les victimes potentielles figurent les femmes, les membres des minorités ethniques, linguistiques, religieuses ou autres, les populations indigènes, les non-nationaux, les handicapés, ainsi que les personnes économiquement défavorisées. La question de l'accès à l'INDH est tout particulièrement importante lorsque ces institutions sont habilitées à recevoir des plaintes. Cependant, toutes les institutions nationales doivent veiller à toujours être réceptives aux préoccupations de ces groupes.

Les informations publiques relatives à l'INDH et à ses méthodes de travail doivent être accessibles sous forme écrite et orale dans les différentes langues du pays.

*Bureaux locaux* – Afin d'être physiquement présentes dans un aussi grand nombre d'endroits que possible, les INDH peuvent ouvrir des bureaux locaux dans les provinces ou districts, notamment lorsqu'elles sont habilitées à recevoir des plaintes. Dans le cas des Etats fédéraux ayant des institutions séparées agissant au niveau provincial ou étatique et au niveau fédéral, d'autres considérations doivent être prises en compte.

*Liens avec les organisations locales* – Les organisations locales de défense des droits humains ou les organes associatifs peuvent faire le lien entre les institutions nationales et les populations en se faisant l'écho de leurs préoccupations.

*Déléguer leurs fonctions à des représentants locaux* – Lorsque leurs ressources sont insuffisantes ou lorsqu'il n'est pas possible de créer des bureaux locaux de façon à ce que la totalité de la population puisse y avoir accès, les INDH doivent imaginer d'autres solutions, par exemple de charger des ONG des droits humains ou d'autres organisations locales compétentes en la matière d'agir en qualité de représentants de l'institution ; il est également possible de fournir au personnel des moyens de transport peu coûteux, tels que des motocyclettes, afin de leur permettre de se rendre facilement et fréquemment, par exemple à certaines dates fixées à l'avance, dans des zones éloignées.

*Situation du bureau* – Tous les bureaux, y compris le siège de l'institution, devraient être accessibles. Les bureaux sont-ils situés dans des quartiers urbains que le grand public, du fait de leurs connotations sociales, peut

trouver gênants ou intimidants à fréquenter? Les minorités, en particulier ethniques, peuvent-elles y avoir accès ? Leur proximité avec des bâtiments gouvernementaux, militaires ou de la police est-elle susceptible de dissuader la population de venir y présenter des plaintes ? Ces bureaux sont-ils desservis par des transports publics permettant à la population venant de zones défavorisées de s'y rendre facilement ?

*Accès aux personnes handicapées et mise à disposition d'interprètes* – Les INDH devraient accorder une attention particulière aux besoins des personnes handicapées et à leurs problèmes d'accès. Lorsque les ressources le permettent, certaines parties de l'institution nationale devraient être accessibles aux personnes handicapées et des interprètes (y compris en langue des signes) devraient être mis à disposition du public. Autant que possible, des systèmes de communication spécifiques devraient être mis à la disposition des personnes ayant des handicaps visuels et auditifs.

*Diversité du personnel employé* – La diversité culturelle et ethnique du personnel montre à la population qu'elle est la bienvenue et améliore l'accessibilité des INDH. Le fait d'être capable de communiquer dans toutes les langues nationales est indispensable pour garantir l'accès réel du public aux INDH. La diversité des origines professionnelles des membres et du personnel peut faire en sorte que les problèmes ne soient pas toujours définis selon une vision uniquement juridique.

*Un Conseil consultatif et des membres d'origines diverses* – Un Conseil consultatif, des membres et un personnel d'origines diverses signalent à la population que l'INDH est une institution qui leur appartient. Par exemple, les groupes ethniques minoritaires auront plus de chances d'entendre parler d'une institution nationale si l'un de ses dirigeants appartient à leur communauté.

*Actions de promotion à l'intention des groupes désavantagés* – Des campagnes publiques d'information à l'intention de catégories ciblées de la population devraient attirer l'attention des groupes défavorisés ou victimes d'exclusion sur l'existence de l'institution nationale, les services qu'elle offre et les moyens d'y avoir recours. Pour toucher ces populations, il faut tenir compte des langues parlées par les minorités et avoir recours aux médias auxquels sont familiers ces bénéficiaires potentiels des services de l'institution.

*Rendre publiques ses valeurs* – Une déclaration relative aux valeurs défendues par l'INDH et aux principes guidant son action, exposée de manière visible dans les parties publiques et privées de l'institution, peut rappeler à la fois au personnel et au public l'approche et les modalités de fonctionnement de l'institution. Cette déclaration devrait également aider l'institution elle-même à adopter une approche ouverte et accessible.

## **2. Mandat**

Les institutions nationales des droits de l'homme ont pour mandat de protéger et de promouvoir les droits humains. Elles examinent un large éventail de questions. Certaines institutions se concentrent uniquement sur les problèmes

de non-discrimination, mais sont amenées pour ce faire à traiter de tous les droits. D'autres limitent leur travail aux droits civils et politiques. Il a été noté que les plus efficaces ont tendance à être dotées d'un mandat étendu qui prend en compte les droits économiques, sociaux et culturels (ESC). Non seulement tous les droits sont universels et indivisibles, mais les droits ESC renvoient souvent à des préoccupations immédiates de la population, à l'instar de l'accès à la nourriture, au logement, à l'emploi, à l'éducation et aux services de santé.

Les institutions nationales sont souvent perçues comme ayant un rôle important à jouer dans la surveillance du respect des droits ESC. Au cours de la dernière décennie, des efforts importants ont été accomplis afin que ces droits puissent être revendiqués auprès des tribunaux (c'est-à-dire que les tribunaux puissent leur donner une force exécutoire). Les INDH sont particulièrement bien placées pour promouvoir et protéger ces droits de par les pouvoirs qui leur sont conférés en général, notamment grâce à leurs procédures de conciliation. Elles peuvent surveiller la politique du gouvernement en la matière, ouvrir des enquêtes sur des questions économiques et sociales et recevoir et examiner des plaintes.<sup>7</sup>

Cependant, un petit nombre seulement d'INDH ont toute la gamme des droits économiques, sociaux et culturels dans leur mandat. Par exemple, la Commission sud-africaine des droits de l'homme a pour mandat d'exiger des organes publics qu'ils fournissent annuellement des informations « sur les mesures prises en vue de réaliser les droits inscrits dans la Charte des droits en ce qui concerne le logement, la santé, la nourriture, l'eau, la sécurité sociale, l'éducation, et l'environnement. » La Commission indienne des droits de l'homme a interprété son mandat de manière novatrice afin de couvrir tous ces droits.

Les Principes de Paris ont identifié plusieurs domaines qui, en principe, sont de la compétence des institutions nationales :

### **A. Commenter les lois existantes et les projets de loi**

*Capacité de se saisir elles-mêmes de l'examen de lois* – La plupart des INDH ont pour mandat d'examiner les lois existantes, ainsi que les projets de loi et autres règlements. Afin d'être pleinement efficaces, les INDH doivent avoir le pouvoir d'examiner toute loi relative aux droits humains et de recommander les modifications qui leur semblent appropriées. Veiller à ce que les lois existantes respectent les normes internationales est tout aussi important qu'examiner les nouveaux projets de loi.

### **B. Surveiller la situation nationale des droits humains**

Les Principes de Paris précisent que la surveillance de la situation des droits humains au niveau national constitue l'une des fonctions essentielles des INDH.

---

7 Dans son Observation générale No 10, adoptée le 14 décembre 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a fourni une liste indicative des activités que les INDH peuvent entreprendre pour protéger les droits économiques, sociaux et culturels. Voir [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf)

Cette surveillance doit porter sur la situation générale ainsi que sur des sujets de préoccupations particuliers. Les institutions nationales doivent ainsi avoir le pouvoir de recueillir toute information et preuve nécessaire à l'accomplissement effectif de leurs fonctions.

*Pouvoir de convoquer des témoins et d'exiger la présentation de preuves* – Les institutions nationales doivent avoir le pouvoir de demander la présentation de preuves et d'imposer aux témoins de se présenter devant elles. Elles devraient également être en mesure de recommander des sanctions en cas de refus. Les INDH devraient bénéficier de tels pouvoirs dans le cadre de leur fonction d'enquête en matière de plaintes individuelles (voir ci-après). Les INDH qui n'ont pas mandat d'enquêter sur de telles plaintes devront également détenir des pouvoirs leur permettant de recueillir tout renseignement jugé nécessaire à l'accomplissement de leur mandat.

*Pouvoir de visiter tous les lieux de privation de liberté* – Les INDH doivent avoir le pouvoir de visiter de manière régulière tous les lieux de détention, au moment de leur choix et de préférence avec un délai de notification très court. Leurs pouvoirs devraient être similaires à ceux prévus pour les mécanismes nationaux de prévention de la torture par le Protocole facultatif à la Convention contre la torture.<sup>8</sup> Les visites doivent être exhaustives et doivent inclure toutes les catégories de personnes privées de liberté, y compris celles placées en détention administrative, ainsi que la totalité du centre de détention. Ces visites doivent être effectuées à plusieurs reprises afin que les inspecteurs puissent être en mesure d'évaluer les progrès accomplis.

*Avoir un mandat incluant la surveillance des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les droits civils et politiques* – Tous les droits universellement protégés doivent relever de la compétence des INDH, sans ordre, ni hiérarchie.

*Pouvoir de surveiller le respect des droits humains par les organes privés et publics* – Bien que leur autorité en matière de plaintes individuelles puisse être limitée, les institutions nationales doivent surveiller les activités de tous les organes publics et privés, y compris les entreprises et les particuliers, dont les actions peuvent avoir des répercussions sur la jouissance de droits humains.

*Surveiller la performance des autorités concernées* – Aucune entité publique ne doit être exclue du champ de surveillance des institutions nationales. En particulier, les agences chargées de l'application des lois telles que la police, l'armée, les services de renseignement et autres services de sécurité, devraient être soumis à leur surveillance.

*Pouvoir d'initier des enquêtes et d'en publier les résultats* – L'ouverture d'enquêtes publiques sur des questions spécifiques relatives à des droits humains fait partie de la fonction générale de surveillance des institutions nationales. De telles enquêtes comprennent non seulement le fait de surveiller, mais également celui de procéder aux auditions publiques des témoins et de

---

8 Partie IV du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Résolution 57/199 (2002) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, [www.ohchr.org/french/law](http://www.ohchr.org/french/law)).

publier des rapports contenant des recommandations destinées aux autorités compétentes. Selon les INDH qui mènent de telles enquêtes, ces dernières les aident à obtenir des autorités les mesures appropriées et à sensibiliser le public à des questions particulières relatives aux droits humains.

### **C. Surveiller et donner un avis en matière de respect des normes internationales ainsi que coopérer avec les organes régionaux et internationaux**

*Les INDH ne doivent pas soumettre de rapports à des organes internationaux au nom du gouvernement* – Les avis que les INDH donnent au gouvernement quant à leurs obligations relatives aux droits humains empiètent sur leur fonction de surveillance. Les INDH ne doivent toutefois pas préparer les rapports des gouvernements adressés aux mécanismes internationaux relatifs aux droits humains, tels que les mécanismes de surveillance d'application des traités. Ces institutions ne faisant pas partie des départements ministériels, elles doivent se limiter à donner des avis et à commenter les projets de rapports officiels.

*Elaboration de rapports relatifs dit parallèles au respect des obligations prévues par les traités* – Les INDH coopèrent avec les mécanismes internationaux, y compris les organes de surveillance des traités et les procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme, afin d'évaluer dans quelle mesure leur gouvernement respecte leurs obligations relatives aux droits humains. Elles peuvent élaborer des rapports parallèles basés sur leurs propres renseignements et tenir des auditions publiques.

*Diffuser des informations sur des mécanismes internationaux* – Les INDH doivent tenir la société informée des évolutions en matière de droits humains au niveau international, notamment celles qui concernent directement leur pays. Elles peuvent, par exemple, se faire l'écho des procédures suivies par les organes de surveillance des traités, ainsi que des conclusions des procédures spéciales. Elles peuvent également organiser des rencontres d'information avec la société civile et les organes gouvernementaux et militer en faveur d'une action nationale de mise en œuvre de ces recommandations.

Les INDH doivent encourager leur gouvernement à ratifier sans réserve les instruments internationaux relatifs aux droits humains.

### **D. Eduquer et informer en matière de droits humains**

*Mener des campagnes de sensibilisation et d'éducation à l'intention de la population et des fonctionnaires* – Les INDH doivent renforcer la connaissance de la population et des fonctionnaires publics en matière de droits humains et informer ces derniers quant à leurs obligations en la matière.

*Organiser des cours de formation pour les fonctionnaires* – Etant donnée l'ampleur de cette tâche, des priorités devraient être fixées : les programmes de formation devraient se concentrer sur les fonctionnaires dont les actions ont potentiellement un impact plus important sur la protection des droits humains ou ceux qui seront les plus susceptibles de violer ces droits, tels que les fonctionnaires chargés de l'application des lois.



#### *Campagnes de sensibilisation publiques en faveur des groupes marginalisés* –

Les programmes d'éducation aux droits humains devraient être ciblés sur les groupes marginalisés, tels que les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. Les droits des femmes devraient faire l'objet d'une attention particulière, de manière générale et à propos de questions spécifiques telles que la violence domestique. L'accent devrait être mis sur des programmes d'éducation relatifs aux droits de l'enfant, qui devraient notamment être menés en coopération avec le système éducatif.

*Formation en matière de droits humains* – Les INDH devraient faire pression sur tous les départements ministériels afin que des programmes de formation aux droits humains destinés à leurs fonctionnaires soient mis en place. Les INDH peuvent faire office de centres de documentation et de formation pour la population, ainsi que pour les organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux.

Les INDH devraient également accroître leur capacité à définir les politiques à mener, notamment à propos de nouvelles ou émergentes questions relatives aux droits humains. Pour ce faire, elles peuvent coopérer avec des institutions universitaires et des organisations de la société civile.

### **E. Le cas échéant, recevoir des plaintes ou des pétitions émanant de particuliers ou de groupes**

*Compétence pour recevoir des plaintes formulées à l'encontre d'organes publics* – Les INDH qui sont habilitées à recevoir des plaintes doivent avoir des pouvoirs étendus pour les examiner. De même que pour leur fonction de surveillance, aucun organe public ne devrait en la matière être exclu du domaine de compétence des INDH.

*Compétence pour recevoir des plaintes relatives à des organes privés remplissant des fonctions publiques* – Il est souhaitable que les INDH soient habilitées à recevoir des plaintes relatives aux actions commises par des organes privés, tels que les entreprises. Les institutions nationales devraient certainement être compétentes lorsque ces organes privés ont exercé, par délégation d'autorité, des fonctions publiques telles que la fourniture de services de base, de santé ou d'éducation, ou la gestion de lieux de détention ou d'autres activités relatives à l'application des lois.

*Compétence pour recevoir des plaintes de parties qui ne sont pas directement affectées* – Les INDH doivent pouvoir recevoir des plaintes ou des pétitions émanant de diverses catégories de plaignants, y compris d'individus qui ne sont pas directement affectés par les actes en question. Compte tenu du fait que certaines personnes peuvent éprouver des difficultés ou être réticentes à déposer plainte contre un organe public, les organisations de la société civile doivent pouvoir agir en leur nom, pour autant qu'elles aient obtenu l'accord préalable des victimes directes ou de leurs représentants.

*Pouvoir d'agir sur des questions individuelles ou collectives de leur propre initiative (suo motu)* – Les INDH devraient toujours avoir le pouvoir de se saisir, de leur propre initiative, de questions individuelles ou collectives et ce, sans qu'aucune plainte n'ait été déposée.

*Répondre aux plaintes dans des délais raisonnables* – Les procédures internes doivent fixer des délais pour traiter les plaintes et tenir les parties informées sur le déroulement de la procédure. En particulier, les autorités à l'encontre desquelles les plaintes ont été formulées devraient être contraintes de donner une réponse initiale dans un délai fixé au préalable. Toutefois, l'objectif est d'examiner les plaintes en profondeur. Il est plus important d'obtenir le règlement satisfaisant d'un cas que de le traiter avec rapidité.

*Les enquêtes sur les violations graves ne devraient pas être limitées dans le temps* – Les INDH ne devraient pas être empêchées d'enquêter sur des atteintes graves aux droits humains en raison de limitations temporelles (*principe des délais de prescription*). La peur, les traumatismes psychologiques ou la difficulté à recueillir des preuves peuvent retarder le dépôt de telles plaintes. L'écoulement du temps ne doit pas permettre aux personnes responsables de ces actes d'échapper à leur responsabilité, ni aboutir à ce que les victimes perdent leur droit d'obtenir réparation.

*Employer du personnel qui a des compétences professionnelles en matière d'enquête* – La conduite de certaines enquêtes peut nécessiter le recours à des personnes ayant des compétences professionnelles (telles que des médecins légistes ou des experts en balistique). Des conflits d'intérêts peuvent surgir si ces experts sont liés de manière institutionnelle aux services publics. Par exemple, les enquêteurs de la police ne doivent pas être détachés de la fonction publique pour enquêter sur des allégations portées à l'encontre de la police. Le recrutement de tels experts présente souvent des problèmes et les institutions nationales devraient être autorisées à faire appel à des experts étrangers lorsque cela s'avère nécessaire.

*Pouvoir de contraindre des personnes à témoigner, d'exiger la présentation de preuves et de conduire des enquêtes sur place* – Les INDH devraient être habilités par la loi à contraindre les témoins à comparaître, à obtenir la présentation de preuves et avoir accès aux lieux qu'elles désirent visiter. Il s'agit là d'un avantage essentiel que possède un organe officiel des droits humains sur une organisation non-gouvernementale. Ces prérogatives doivent toutefois respecter les droits des personnes concernées par les procédures juridiques conduites dans le cadre d'une même affaire.

*Pouvoir de protéger les témoins* – Les INDH devraient avoir le pouvoir d'organiser des programmes de protection des témoins et de recommander que des fonctionnaires faisant l'objet d'enquêtes pour violation des droits humains soient relevés de leurs fonctions. Cette mesure permet de s'assurer que ces fonctionnaires ne puissent plus exercer d'influence sur les témoins ou les plaignants. Cette mesure devrait être prise sans préjuger de la suite de l'enquête.

*Pouvoir de contraindre les autorités à répondre à leurs recommandations* – Les INDH ne sont généralement pas habilités à mettre en œuvre elles-mêmes leurs recommandations. Un tel pouvoir est généralement considéré comme contraire aux principes de justice, car les INDH cumuleraient alors fonction d'enquête et pouvoirs quasi-judiciaires. Cependant, les autorités compétentes devraient avoir l'obligation de répondre dans un délai fixé au préalable à toute

recommandation ou conclusion émise par une institution nationale contraire à leur propre point de vue.

*Pouvoir de recommander que les victimes de violations des droits humains obtiennent réparation* – L'accès aux voies de recours suite à la violation d'un droit constitue en lui-même un droit fondamental. Il comprend l'accès à la justice, la réparation du dommage subi et l'accès à toute information factuelle concernant la violation. La réparation prend la forme d'une restitution (rétablir la victime dans la situation originale qui existait avant la violation), d'une réhabilitation et/ou d'une indemnisation (matérielle).

*Pouvoir de présenter leurs recommandations devant un tribunal pour leur donner force exécutoire* – Les INDH devraient pouvoir présenter leurs conclusions ou leurs recommandations (dans le cas, par exemple, d'infractions pénales) aux autorités judiciaires appropriées afin que les tribunaux puissent examiner ces conclusions et, le cas échéant, leur donner force exécutoire. Les INDH devraient pouvoir comparaître devant un tribunal lorsque leurs décisions sont remises en cause.

*Transmission des plaintes à d'autres autorités lorsqu'elles échappent à leur domaine de compétence* – Qu'elles aient ou non mandat de recevoir des plaintes, les INDH recevront inévitablement des plaintes qui n'entrent pas dans leur domaine de compétence. Elles doivent prendre l'habitude de transmettre ces plaintes à l'organe approprié.

## **F. Contrôler le respect par le gouvernement de leurs avis et conseils**

Les INDH doivent avoir le pouvoir de surveiller dans quelle mesure les autorités suivent leurs avis et recommandations. Le rôle consultatif des institutions nationales (en particulier, leur rôle de conseil en matière des lois et du respect des normes internationales) suppose une bonne relation de travail avec divers départements ministériels. Cette relation ne devrait pas être intentionnellement antagoniste. De même, les gouvernements et fonctionnaires devraient être tenus de répondre aux avis et aux requêtes émanant des institutions nationales et indiquer, dans un délai fixé au préalable, s'ils ont mis en œuvre leurs recommandations.

Les institutions nationales habilitées à traiter de plaintes devraient mettre en place un système de surveillance de l'évolution des cas pour lesquels elles ont pris une décision. Elles devraient évaluer dans quelle mesure leurs recommandations ont été respectées et les besoins des plaignants ont été satisfaits.

Les rapports adressés au Parlement offrent aux INDH une possibilité de demander des comptes au gouvernement. Les INDH peuvent utiliser les parlementaires pour communiquer avec leur gouvernement. Quant au parlementaires, ils peuvent veiller à ce que les recommandations des institutions nationales soient étudiées de manière adéquate par les autorités publiques concernées.

### **3. Obligation de rendre publiquement des comptes**

#### **A. Rendre compte annuellement de tous les aspects de leur travail**

La plupart des INDH sont tenues de par la loi de rendre compte régulièrement de leur travail, en général annuellement. Les INDH devraient rendre compte de leurs actions non seulement auprès de l'organisme gouvernemental auquel l'INDH remet directement son rapport (par exemple, une commission parlementaire), mais également vis-à-vis de l'ensemble de la population.

*Faire en sorte que les rapports soient largement disponibles dans différents formats* – La publication de rapports annuels constitue une composante essentielle de l'obligation de rendre des comptes sur ses activités. Cependant, afin qu'ils soient accessibles à un large public, ces rapports devraient être publiés dans les langues nationales et diffusés dans différents formats, tels que des résumés concis, des communiqués de presse et des présentations publiques.

*S'assurer que les rapports rendent compte de toutes les questions importantes* – La lecture du rapport devrait permettre au grand public, ainsi qu'à l'ensemble des partenaires de l'INDH, de prendre connaissance (et de juger) de l'ensemble des diverses activités accomplies par l'institution nationale, notamment : recevoir et examiner des plaintes, surveiller de façon continue la situation des droits humains et donner des avis au gouvernement. La rédaction des rapports n'est donc pas un exercice formel : il doivent être détaillés et approfondis, mais doivent également tenir compte du désir de confidentialité exprimé par les victimes présumées. En principe, cependant, la totalité du rapport doit être rendue publique.

*Les rapports des institutions nationales devraient faire l'objet d'un examen approfondi* – Le Parlement (ou l'organisme auquel l'institution nationale soumet son rapport) a le devoir d'examiner les rapports des INDH de manière approfondie. Cet examen renforce l'impact du travail accompli par l'institution et permet de s'assurer que l'INDH remplit son mandat de manière adéquate. Tous les rapports externes de l'INDH devraient être rendus publics et facilement disponibles.

*Rendre des comptes sur les budgets* – Les INDH doivent rendre des comptes au sujet des sources de leurs revenus et de l'objet de leurs dépenses. Elles devraient préciser le montant de leurs coûts administratifs et de fonctionnement, ainsi que celui de leurs programmes et de leurs activités.

*Pouvoir de rendre publics les avis adressés au gouvernement* – Les INDH devraient être habilitées par la loi à rendre publics leurs conclusions, avis et recommandations au gouvernement et devraient user de cette prérogative. Cette transparence accroît l'obligation qu'a le gouvernement de rendre des comptes sur son action, tout en renforçant la crédibilité et la légitimité publique des INDH.

## B. Consulter régulièrement tous les partenaires

L'obligation de rendre des comptes ne saurait être remplie à titre unilatéral et une fois par an. Les INDH devraient consulter les organisations de la société civile ainsi que tout autre organisme compétent, à tous les stades de planification et de mise en œuvre de ses programmes. Des plans stratégiques devraient être élaborés en consultation avec l'ensemble des partenaires de l'institution nationale. Ces plans devraient également être rendus publics de façon à ce que les organisations avec lesquelles l'institution collabore, mais aussi les membres de son personnel, soient informés des objectifs poursuivis par l'INDH, ainsi que de ses stratégies.

*Publier les protocoles d'accord conclus avec les partenaires* – La publication de ces protocoles d'accord permet de garantir la transparence des liens qu'entretient l'INDH avec d'autres organismes. Ces protocoles peuvent être négociés avec des organismes publics, comme la police, ou non-gouvernementaux, comme des ONG des droits humains.



## II. INDICATEURS

Les INDH devraient élaborer des indicateurs, afin de pouvoir établir clairement si elles sont parvenues à respecter les normes de référence qu'elles se sont fixées et d'évaluer leur performance et l'impact de leurs actions.

Comme il a été précisé auparavant, les indicateurs servent à repérer des tendances et à identifier des changements de cap ; ils permettent de mesurer des processus dynamiques. Les indicateurs doivent être distingués des simples données. Les données sont des éléments d'informations factuels auxquels on fait appel pour illustrer des tendances et des processus particuliers.

Utiliser des indicateurs signifie prendre position et faire des choix. Il est donc nécessaire de les sélectionner avec soin et d'évaluer rigoureusement leur pertinence. Il est particulièrement important de comprendre qu'un indicateur ne peut être interprété qu'en relation avec un contexte particulier, un objectif ou un but donné.

### 1. Types d'indicateurs

#### A. Indicateurs quantitatifs

Comme leur nom l'indique, les indicateurs quantitatifs permettent de mesurer des données quantifiables. Dans le domaine des droits humains, un indicateur quantitatif peut être la proportion de professionnels de la santé par rapport au total d'une population donnée, le taux d'alphabétisation, ou encore le nombre de cas signalés de personnes mortes en détention. Les indicateurs quantitatifs permettent également de mesurer les résultats d'une organisation, notamment en comptabilisant le nombre de rapports publiés, celui des membres du personnel ayant bénéficié d'une formation ou encore le nombre de plaintes ayant été examinées.

Les indicateurs quantitatifs présentent certains avantages étant donné qu'en principe, il est possible de les comparer et de les vérifier. En réalité, cependant, ces indicateurs ne sont pas si simples à manipuler. Parce qu'elles sont composées de chiffres, les données quantitatives semblent fournir des informations objectives. Cependant, des chiffres en apparence simples et aisément comparables entre eux ne le sont pas forcément.

Les indicateurs quantitatifs peuvent potentiellement avoir deux inconvénients :

- On peut n'avoir recours à eux que parce qu'ils sont quantifiables, sans avoir examiné en profondeur s'ils fournissent des renseignements utiles ou pertinents pour la question considérée.
- Il n'est possible de comprendre certains processus complexes, d'ordre social, politique et juridique, qu'en ayant recours à une analyse qualitative. Les mesures quantitatives ne peuvent, au mieux, que donner un aperçu de la réalité à un moment donné ; au pire, elles peuvent induire en erreur car elles ne mettent pas en lumière les processus dynamiques de changement.

## B. Indicateurs qualitatifs

Les indicateurs qualitatifs sont précisément utilisés pour remédier aux désavantages des indicateurs quantitatifs. Ces indicateurs visent non pas à quantifier des événements ou des processus donnés, mais à rendre compte de leurs caractéristiques tout en mettant l'accent sur leur caractère dynamique.

Un sondage d'opinion auprès d'un groupe ciblé est une forme simple d'indicateurs qualitatifs. On peut, par exemple, demander à des plaignants d'exprimer leur opinion sur la façon dont leur plainte a été traitée ou interroger des fonctionnaires sur le type de compétences qu'ils ont acquises lors d'une formation aux droits humains. Les opinions recueillies peuvent être ensuite réparties en catégories (telles que « très satisfait », « satisfait », « insatisfait ») et ainsi quantifiées.

Cette approche est plus fine qu'une méthode simplement quantitative. Elle permet de décomposer les données et de prendre en compte les perceptions et les opinions. Cependant, de tels indicateurs qualitatifs susceptibles d'être quantifiés présentent quelques-uns des désavantages des méthodes purement quantitatives. Ils tendent en effet à réduire des processus sociaux complexes et dynamiques en catégories statiques et artificielles.

## 2. Indicateurs participatifs

La manière dont les données sont définies, sélectionnées, collectées et analysées détermine si les indicateurs quantitatifs ou qualitatifs ont un caractère participatif ou non. Alors que les indicateurs non-participatifs sont imposés de l'extérieur, par exemple, par les responsables de programme des INDH, les indicateurs participatifs prennent en compte les opinions des partenaires des institutions nationales ainsi que des personnes auxquelles leurs activités et leurs programmes sont destinés. Ces indicateurs sont élaborés de manière collective, dans le cadre d'ateliers, au sein de groupes de discussion et sur la base d'évaluations participatives.

La participation des partenaires de l'institution nationale permet de mettre en lumière l'impact de son action qui pourrait ne pas être nécessairement perçu à l'intérieur de l'institution. Parfois, les informations recueillies sur la base d'une approche participative complètent les données collectées à partir d'indicateurs plus traditionnels; dans d'autres cas, ils les contredisent.

Il ne fait aucun doute que la qualité de ces indicateurs s'améliore lorsque *tous* ceux concernés par le travail de l'institution nationale, au premier chef ses partenaires et les personnes faisant recours à elle, ainsi que l'organisme auprès duquel elle rend compte, participent à leur élaboration. Lorsque tous peuvent apporter leur contribution, le risque de se retrouver face à des résultats inattendus et des difficultés insolubles générées par l'interprétation des données est minimisé.



### **Un exemple de sondage d'opinion : la distribution d'un questionnaire à la fin d'une formation**

De nombreuses INDH évaluent leurs activités de formation sur la base de questionnaires distribués aux participants en fin d'activité. Dans ces questionnaires, il est demandé d'évaluer la formation que les participants ont reçue à la lumière de leurs attentes et de leurs besoins ; on peut également les inviter à évaluer les techniques de formation utilisées ou la performance des formateurs. Les organisateurs et les formateurs devraient également avoir la possibilité de se prononcer sur la qualité de l'activité. Il s'agit là d'indicateurs qualitatifs, qui peuvent être répartis en catégories et quantifiés, de façon à déterminer si la majorité a trouvé la formation utile. Ils peuvent aider les INDH à juger dans quelle mesure les attentes et objectifs des participants ainsi que ceux des organisateurs et formateurs ont été atteints.

Les approches participatives sont critiquées pour leur caractère subjectif. En effet, les intérêts et les perceptions des différents partenaires peuvent être subjectifs. En recueillant des points de vue variés on peut cependant élaborer des indicateurs qui sont probablement moins subjectifs que ceux conçus de façon isolée, par exemple par les institutions nationales elles-mêmes.

Toutefois, l'approche participative présente de réelles limites. Il peut être difficile pour les INDH de déterminer pour chaque type d'activités quels sont leurs partenaires. Dans le questionnaire distribué pour effectuer le présent rapport, il était demandé aux INDH de définir quels étaient leurs « clients ». La plupart ont répondu qu'il s'agissait de tous les individus résidant dans leur pays. Certaines ont précisé que leurs actions visaient les victimes de violations des droits humains ; d'autres ont mentionné les agences gouvernementales susceptibles de bénéficier de leurs activités de formation ou de leurs avis. Le simple fait de devoir identifier ses partenaires afin de pouvoir élaborer des indicateurs participatifs peut donc s'avérer difficile.

En outre, les ateliers de discussion organisés localement ont tendance à refléter les structures de pouvoir prévalant au sein d'une communauté donnée. Les groupes désavantagés ou marginalisés peuvent s'y sentir exclus, ou avoir le sentiment que ces ateliers ne constituent pas un lieu où ils peuvent s'exprimer librement.

Un autre inconvénient évident réside dans le fait que l'élaboration d'indicateurs participatifs se fait selon un processus souvent long, compliqué et coûteux. Mais cette critique peut s'appliquer à tous les types d'indicateurs : la recherche d'indicateurs parfaits peut, en effet, s'avérer impossible. La fonction des indicateurs est d'aider les institutions nationales à mener leur travail de façon plus efficace – en identifiant les tendances et les problèmes ainsi que les progrès accomplis. Leur élaboration ne devrait pas entraîner de coûts excessifs, ni en temps, ni en argent. Par conséquent, il faut donc rechercher un juste milieu, en ayant recours parfois à des indicateurs ayant un caractère approximatif.

En résumé, si les institutions nationales souhaitent élaborer des outils pour mesurer leur efficacité, elles devraient consulter les partenaires avec lesquels elles travaillent. Pour ce faire, les INDH peuvent d'abord utiliser les contacts qu'elles ont avec ceux qui ont recours à leurs services. Les institutions qui sont habilitées à recevoir et à examiner des plaintes entretiennent déjà des rapports réguliers avec le grand public. Il en va de même pour celles qui proposent des programmes d'éducation aux droits humains. Il ne devrait pas leur être difficile d'élaborer des modes de consultation – à titre individuel ou collectif – pour déterminer quelles sont les attentes de leurs partenaires à leur égard. Ces partenaires devraient ensuite être consultés pour savoir s'ils estiment que leurs attentes ont été correctement satisfaites.

Les INDH devraient consulter leurs organisations partenaires et collaborer régulièrement avec ces dernières – en particulier les ONG de défense des droits humains et les associations communautaires – ainsi qu'avec les différents services publics. Elles devraient en outre engager un dialogue continu avec elles quant au travail que l'INDH devrait accomplir et la façon dont sa performance et son impact devraient être mesurés.

Ce dialogue pourrait permettre notamment d'élaborer les indicateurs les mieux adaptés pour mesurer l'efficacité de l'institution, tout en assurant la participation de divers groupes au travail de l'INDH.

Au lieu d'écartier ces indicateurs participatifs en invoquant leurs inconvénients, il faut plutôt tâcher de surmonter les difficultés qu'ils soulèvent. Ces indicateurs ne devraient pas amener l'institution nationale à subordonner son autorité et son identité aux objectifs et aux intérêts – potentiellement contradictoires – de ses partenaires. En fait, les INDH ne pourront évaluer les progrès qu'elles ont accomplis qu'à condition de tenir compte des attentes des personnes bénéficiant de leurs services et de celles de leurs partenaires, au même titre que de leurs objectifs propres.

### **3. Fiabilité et validité des indicateurs**

L'utilité des indicateurs dépend de leur *fiabilité* et de leur *validité*.

La *fiabilité* des indicateurs est avant tout fonction de l'exactitude des données. Il faut d'autre part que l'on parvienne à des résultats identiques quelle que soit la personne qui collecte les données. Par exemple, les informations recueillies au cours d'un travail de surveillance de la situation des droits humains ne devraient pas dépendre de la personne qui a été chargée d'accomplir cette tâche.

La *validité* des indicateurs est conditionnée par le fait qu'ils doivent mettre réellement en lumière ce qu'ils sont censés montrer. Par exemple, les INDH ont tendance à évaluer l'efficacité de leurs programmes de sensibilisation de la population sur la base des statistiques relatives à la réception et à l'examen de plaintes. On part souvent du principe selon lequel une augmentation du nombre de plaintes serait la preuve du succès de ces programmes. Cette supposition apparemment logique peut cependant s'avérer erronée. Le nombre de plaintes

peut avoir augmenté du fait de la détérioration de la situation des droits humains. A l'inverse, la diminution du nombre de plaintes peut être imputée à l'amélioration de la situation des droits humains plutôt qu'à l'inefficacité des programmes d'éducation destinés à la population.

Cet aspect est fondamental: il est totalement inutile de manipuler des données qui ne sont pas pertinentes pour la question que l'on cherche à étudier. Il est donc essentiel de garder à l'esprit que les indicateurs qui ne sont pas rigoureusement sélectionnés fourniront des informations inutiles. Une INDH doit se demander en permanence si les indicateurs qu'elle utilise révèlent ce qu'elle cherche à étudier.

Dans la plupart des cas, les INDH doivent également travailler sur la base de données approximatives, par exemple des statistiques erronées, imprécises ou collectées dans un but différent de celui qui est recherché par l'INDH. Alors que les INDH peuvent recueillir des informations sur leurs propres activités, elles n'ont, en revanche, souvent pas la capacité de collecter des données d'ordre général sur les tendances sociales et économiques. A cet égard, les INDH ne peuvent espérer, de manière réaliste, remplir le rôle de l'organisme gouvernemental chargé de l'élaboration des statistiques. Dans de nombreux cas, les INDH doivent principalement travailler sur la base de statistiques officielles, même si ces données sont approximatives. Il leur est toutefois possible d'identifier le type d'information dont elles ont besoin pour évaluer les politiques mises en œuvre par le gouvernement en matière de droits humains et exercer des pressions auprès du gouvernement, des universités et d'autres instituts de recherche afin que ces informations soient mises à leur disposition.

#### 4. Interpréter les indicateurs

L'ensemble des données et des indicateurs – qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, participatifs ou non – doivent être interprétés. S'il est possible d'élaborer des normes de référence pouvant s'appliquer globalement à la plupart des INDH, il est essentiel que les indicateurs soient spécifiquement adaptés au contexte dans lequel ils vont être utilisés.

Les indicateurs doivent être sélectionnés et interprétés dans le cadre d'une analyse exigeant une connaissance approfondie du pays, de la situation des droits humains qui y prévaut, et des rapports que l'INDH entretient avec ses partenaires et les personnes ayant recours à ses services. Les indicateurs *ne parlent pas d'eux-mêmes* ; ils doivent être remis dans un contexte particulier et interprétés selon un objectif déterminé.

On pourra bien sûr critiquer que toute interprétation est subjective, et que les institutions nationales ont tendance à interpréter les indicateurs comme elles l'entendent et dans le sens qui leur est favorable. Cependant, cette critique ne tient qu'à la condition de croire que les indicateurs apportent facilement de « vraies » réponses. En réalité, ce n'est pas le cas. Lorsqu'ils ont été correctement sélectionnés, les indicateurs peuvent aider les INDH à analyser leur performance et impact. Cependant, considérés tout seuls, ils n'apportent

que des réponses limitées et spécifiques aux buts pour lesquels ils ont été sélectionnés. En fait, le recours à des indicateurs devrait conduire les INDH à se poser de nouvelles questions et à analyser les données recueillies avec toujours plus de soin. Cela constitue, en soi, un effet positif de cette approche.

Il est parfois fait appel à des consultants externes pour évaluer le travail des INDH. Ceux-ci ont tendance à appliquer leur propre méthode d'évaluation, et effectuent souvent ce travail sur la base d'indicateurs. Leur rôle est souvent jugé utile car ils sont perçus comme impartiaux. En tant qu'acteurs extérieurs, ils peuvent émettre des jugements critiques à l'égard de l'INDH, ce que ses membres ou son personnel pourraient préférer éviter de faire. Toutes les organisations devraient occasionnellement se soumettre à de telles évaluations.

Les indicateurs que l'institution nationale a elle-même élaborés peuvent par ailleurs permettre à ses partenaires ou aux évaluateurs externes de comprendre quelles sont les questions que l'INDH considère comme les plus importantes.

Les exemples qui suivent illustrent comment les données peuvent être interprétées de manière correcte ou erronée.

Les institutions nationales qui ont répondu à notre questionnaire ont précisé que l'indicateur auquel elles ont le plus souvent recours est celui du nombre de plaintes reçues. Elles prennent également en compte des données concernant le type de ces plaintes et le ratio de leur règlement. D'après ce questionnaire également, il est apparu clairement que la plupart des INDH ont tendance, en fait, à mesurer leurs *résultats* plutôt que leur *performance* ou leur *impact*. Dans leurs rapports, les institutions nationales peuvent préciser le nombre de communiqués de presse publiés, mais ne rien indiquer sur l'impact de leur travail en termes de couverture médiatique ou sur le fait de savoir si cette couverture médiatique a pu contribuer à réaliser les objectifs de l'institution.

S'agissant des statistiques relatives aux plaintes, les institutions nationales émettent en général les hypothèses suivantes :

- La performance de l'institution s'accroît à mesure que le ratio de règlement des plaintes augmente.
- L'augmentation du nombre de plaintes reçues indique une plus grande sensibilisation de la population aux droits humains et confirme le succès des campagnes publiques de sensibilisation menées par les INDH.

Ces hypothèses peuvent évidemment s'avérer exactes dans certains cas. Cependant, comme nous l'avons vu, ces données peuvent refléter des tendances bien différentes. Ainsi, si le nombre de plaintes est en augmentation, une interprétation de bon sens consisterait à conclure que les violations des droits humains sont également en augmentation. Cela ne contredit bien sûr pas la conclusion selon laquelle il y a une plus grande sensibilisation de la population à la situation des droits humains. De même, la diminution du nombre des plaintes est-elle le signe de l'échec des campagnes de sensibilisation menées par l'INDH? Ou bien, au contraire, celui d'un succès dans la lutte contre les violations des droits humains? Il est impossible de répondre à ces questions sans avoir recours à des informations complémentaires.

Ces interprétations ne peuvent être corroborées qu'en examinant d'autres données, comme, par exemple, une évaluation de la situation générale des droits humains, ou des informations recueillies lors d'entretiens menés auprès des personnes ayant déposé plainte et ce, afin de déterminer (sur la base d'indicateurs qualitatifs participatifs) comment elles ont entendu parler du mécanisme de règlement des plaintes de l'INDH.

Au premier abord, il paraît moins contestable de conclure au succès d'une institution nationale au vu d'un taux important de règlement amiable des plaintes. Cependant, cette conclusion repose sur un autre postulat selon lequel un tel règlement est la meilleure solution aux problèmes relatifs aux droits humains. Or, ce postulat peut également être remis en cause.

### **La couverture médiatique comme indicateur de la capacité de l'INDH à atteindre la population**

Un rapport annuel d'une INDH mentionnant un nombre important des communiqués de presse signifie uniquement que le service de presse de l'institution nationale a beaucoup travaillé. Il serait plus utile d'établir des statistiques sur le nombre de fois où l'institution nationale a été mentionnée dans les médias. Il serait encore mieux d'élaborer des indicateurs relatifs à la nature de la couverture médiatique dont ont bénéficié les questions relatives aux droits humains prioritaires aux yeux de l'institution. Ces indicateurs pourraient l'aider à mesurer l'efficacité de ses actions visant à faire connaître à la population ses activités. Alors qu'on peut dénombrer en quelques minutes seulement le nombre de communiqué de presse publiés, la surveillance intensive des médias qu'exige ce type d'évaluation est coûteuse en temps et en argent. Les indicateurs quantitatifs ne devraient pas être sélectionnés simplement parce qu'ils sont facilement quantifiables. Lorsque l'on cherche à élaborer des indicateurs utiles, il faut toujours prendre en compte le coût, le temps et l'énergie nécessaires à ce travail.

Tout d'abord, le règlement amiable des plaintes est au départ une méthode que les INDH ont empruntée aux *Ombudsmen*, dont la fonction est de régler les griefs exprimés contre l'administration – qu'il s'agisse de pesanteurs administratives ou du manquement de l'administration à son obligation de fournir une information ou un service. Le règlement de tels litiges ne se fait pas selon une procédure ou cherchant à punir celui responsable. La plupart du temps, il s'agit de fournir au plaignant le service auquel ce dernier avait droit initialement, souvent assorti d'excuses. Au contraire, les violations des droits humains constituent souvent des crimes, dont les auteurs doivent être tenus pénalement responsables. Il peut également s'agir de litiges civils. Dans tous les cas, la victime, et la société dans son ensemble, ont droit à réparation et un règlement sans attribution de responsabilité n'est pas satisfaisant.

En outre, le décalage entre les intérêts immédiats des plaignants et le bien-être de la société génère un grand nombre de difficultés. Si, par exemple, un plaignant a dû soudoyer un agent de police pour obtenir la libération de l'un des membres de sa famille, il pourra s'estimer satisfait du simple fait d'avoir recouvré la somme

qu'il avait versée et d'avoir obtenu la libération de son parent. L'intérêt public exige, cependant, que l'agent soit démis de ses fonctions et qu'il soit poursuivi – or il s'agit là d'un processus qui peut retarder le règlement de la plainte.

Par conséquent, lorsqu'elles prennent en considération le taux de « règlement » des plaintes, les INDH devraient plutôt s'attacher à déterminer si les recommandations qu'elles ont émises – comme un blâme, la suspension de la (ou des) personne(s) mise(s) en cause ou des poursuites pénales lancées à son (leur) encontre – ont été mises en œuvre de façon satisfaisante par les autorités concernées et si le droit à la réparation de la victime a été respecté.

D'autre part, l'efficacité d'une INDH tient à sa capacité de traiter les problèmes relatifs aux droits humains de façon systémique. Si, par exemple, elle reçoit un grand nombre de plaintes relatives à une forme comparable de discrimination, elle peut ouvrir une enquête pour mesurer l'étendue du problème et adresser des recommandations générales au gouvernement. Dans de tels cas, l'INDH ne peut se contenter de régler les plaintes individuelles et ce, même si les plaignants obtiennent satisfaction. En effet, le fait de ne pas traiter les problèmes de façon systémique peut entraîner une augmentation du nombre de victimes. Les statistiques sur le nombre de plaignants « satisfaits » (élaborées à partir de données quantitatives) ne révèlent donc qu'une facette de la réalité.

Les indicateurs quantitatifs sont utiles pour mesurer les *résultats* de l'organisation, mais ils offrent un cadre d'interprétation superficiel et parfois trompeur lorsqu'il s'agit d'évaluer l'*impact* de ces résultats.

## **5. Indicateurs de performance et d'impact**

Les INDH peuvent avoir recours à des indicateurs pour évaluer ou mesurer :

- La situation des droits humains.
- Leur propre performance.
- Leur impact sur la situation des droits humains.

### **Indicateurs relatifs à la discrimination**

Les INDH sont très souvent amenées à mesurer la discrimination prévalant au sein de leur société. Pour ce faire, il leur faut en général décomposer les indicateurs sociaux, selon le sexe, l'âge, l'origine ethnique ou sociale ou encore la religion. Par exemple, afin de déterminer si tous les individus jouissent de leur droit à l'éducation sans être victimes de discrimination, les statistiques sur la scolarisation peuvent être décomposées pour mesurer la scolarisation des filles ou des minorités et la comparer ensuite à la moyenne nationale. Pour évaluer dans quelle mesure les femmes participent à la vie politique, les INDH peuvent établir des statistiques sur la proportion des femmes candidates aux élections, élues à des fonctions officielles ou occupant des postes à responsabilité dans les institutions publiques.

## A. Evaluer la situation des droits humains

La façon dont les INDH devraient analyser la situation des droits humains prévalant dans leur pays n'est pas l'objet de la présente étude. Une telle étude serait matière à un rapport séparé. Cependant, pour évaluer l'impact et la pertinence de leurs programmes et activités, et pour fixer leurs priorités, les INDH doivent effectuer une analyse rigoureuse de leur environnement – et, pour ce faire, ont besoin d'élaborer des indicateurs leur permettant de repérer les changements dans cet environnement. C'est pourquoi nous avons inclus quelques remarques consacrées à l'utilisation des indicateurs à cette fin.<sup>9</sup>

Les institutions nationales ont besoin d'une méthodologie leur permettant de déterminer dans quelle mesure les droits humains sont respectés, protégés et garantis dans leurs pays.<sup>10</sup> Pour être utiles, les indicateurs doivent non seulement permettre de mesurer l'engagement du gouvernement en faveur des droits humains, mais également le degré de jouissance de ces droits par la population ; en d'autres termes, il s'agit d'évaluer les moyens mis en œuvre ainsi que les résultats – par exemple en prenant en compte les fonds engagés pour l'éducation et leur impact réel sur la scolarisation ou l'alphabétisation.

En outre, les indicateurs devraient être à la fois dynamiques et comparatifs – permettant de mesurer les progrès et les régressions dans le temps. Ils peuvent servir à comparer la part des dépenses publiques consacrées aux droits humains par rapport aux autres dépenses tout en faisant état des inégalités dans la jouissance des droits.

Les normes relatives aux droits humains mettent l'accent sur l'obligation qu'ont les gouvernements de protéger et de garantir les droits des groupes les plus pauvres ou marginalisés. Si certaines dispositions des lois sociales ne sont pas mises en œuvre en raison d'un manque de ressources, les INDH peuvent déterminer si les coûts sont répartis équitablement ou assumés par une partie seulement de la société (ce qui pourrait constituer une discrimination délibérée). Les INDH devraient s'assurer que les indicateurs auxquels elles ont recours leur donnent suffisamment d'informations sur les groupes qu'elles considèrent comme vulnérables.

---

9 La surveillance de la situation des droits humains est de plus en plus effectuée à l'aide d'indicateurs. Voir en particulier, l'Index de développement humain figurant dans le *Rapport sur le développement humain* du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui utilise un certain nombre d'indicateurs des droits humains et du développement (<http://hdr.undp.org>).

10 La plupart des études consacrées aux droits humains font dorénavant mention de trois séries d'obligations complémentaires : le *respect des droits* est l'obligation de s'abstenir de commettre un acte qui pourrait nuire à la jouissance d'un droit (par exemple l'interdiction des arrestations arbitraires et des évictions des particuliers de leur domicile) ; la *protection des droits* est l'obligation de faire en sorte que les autres personnes morales ou physiques, telles que les individus, les entreprises ou les gouvernements étrangers, n'entravent pas la jouissance des droits (par exemple l'interdiction de la servitude ou l'obligation de verser un salaire égal pour un travail égal) ; la *garantie des droits* est l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la jouissance des droits (par exemple par la mise en place d'un système judiciaire indépendant ou de politiques favorisant l'accès à des logements à un prix abordable).

Depuis peu l'accent est mis sur les indicateurs économiques et sociaux, sans doute parce qu'il a été reconnu qu'il était nécessaire de définir les droits ESC avec davantage de précision. Mais les indicateurs peuvent également être utilisés pour surveiller la situation des droits civils et politiques. Il peut être possible, par exemple, de recenser ou d'estimer le nombre de personnes détenues sans inculpation. Le gouvernement a-t-il débloqué des fonds pour financer l'aide judiciaire ? Les policiers ont-ils bénéficié d'une formation sur le respect des normes internationales relatives à l'arrestation et à la détention ? La plupart de ces indicateurs peuvent également être décomposés.

### **Méthodes pour décomposer les indicateurs : le droit à la santé**

Le droit à la santé impose au gouvernement l'obligation de garantir la prestation de divers services, notamment les soins de santé primaires universels, les services médicaux de prévention, et l'accès aux médicaments essentiels de bonne qualité et à un prix abordable. Mais le droit à la santé va bien au-delà des services médicaux. La santé dépend avant tout du niveau de bien-être économique qui détermine la qualité du logement, de l'alimentation ou des réseaux d'assainissement. Ceci a des implications importantes pour les gouvernements, ainsi que pour d'autres acteurs, comme les compagnies pharmaceutiques et les professionnels de la santé.

Comme le droit à la santé peut être décomposé, il est possible d'élaborer des indicateurs pour chacune de ses composantes. Un indicateur général peut être décomposé pour mesurer l'accès à la santé de *groupes particuliers* : les enfants, les personnes âgées ou les femmes ; ou la *répartition des ressources* consacrées par exemple au secteur de la santé, au logement ou à l'assainissement ; ou encore l'accès aux médicaments. Les indicateurs peuvent également déterminer quelle est la part du budget alloué à la santé qui est consacrée aux médicaments, au personnel de santé, à la construction d'hôpitaux, aux programmes de vaccination ou les sommes investies respectivement dans les zones urbaines et rurales. Toutes ces données peuvent être analysées *dans la durée* pour mettre en lumière les tendances et les priorités et comparer les différents postes de dépenses. On peut aller plus loin en comparant de tels indicateurs aux informations statistiques sur les taux de mortalité infantile et l'espérance de vie – par exemple, dans les zones rurales, et ce, afin d'aider à fixer les priorités politiques et interpréter les effets des changements de certaines politiques de santé publique.

D'autres indicateurs peuvent être élaborés pour établir des *comparaisons entre secteurs*. Les dépenses consacrées à la santé peuvent ainsi être comparées au budget total du gouvernement et au produit intérieur brut, ou d'autres postes budgétaires comme l'éducation, la justice ou la défense. De tels indicateurs peuvent contribuer à déterminer si des progrès ont été accomplis pour garantir la jouissance du droit à la santé, ou si au contraire, la situation dans le domaine de la santé se détériore. Complétés par d'autres types d'analyse budgétaire, ces indicateurs peuvent aider à identifier les priorités du gouvernement, par année et à plus long terme.



## B. Utiliser des indicateurs pour évaluer la performance des INDH

Lorsqu'il s'agit de mesurer la performance d'une institution nationale, les indicateurs les plus efficaces sont ceux qui sont directement intégrés aux processus de planification, de mise en œuvre et d'évaluation de l'INDH.

### **Une enquête publique consacrée à un problème important relatif aux droits humains**

*L'activité* – Supposez qu'une institution nationale des droits de l'homme décide qu'un problème relatif aux droits humains est si important qu'il justifie le lancement d'une enquête publique. Les termes de référence de l'enquête doivent inclure tous les aspects du problème afin de pouvoir émettre des recommandations aux autorités compétentes.

*Indicateurs de résultat* – Une enquête publique est une tâche de grande ampleur. L'INDH devrait donc élaborer un plan détaillé des activités qu'elle devra mettre en œuvre : nombre et lieux des auditions publiques, nombre de témoins à entendre, longueur du rapport et date de la diffusion, planning pour soumettre les recommandations aux autorités et à la population, budget prévu, et ainsi de suite.

*Indicateurs de performance* – Dans le cadre de toute enquête publique, les personnes dont la vie est affectée par le problème étudié constituent un groupe clé. L'un des objectifs de l'enquête est de répondre à leurs attentes. Pour élaborer des indicateurs de performance pertinents, l'INDH devra identifier quelles sont leurs attentes au début de l'enquête afin de pouvoir mesurer à l'issue de celle-ci si ces attentes ont été satisfaites. D'autres indicateurs peuvent mesurer dans quelle mesure les différentes tâches énumérées par les termes de référence ont été effectivement mises en œuvre – l'audition de témoins, la rédaction du rapport dans les limites budgétaires et temporelles, et ainsi de suite.

*Indicateurs d'impact* – La façon la plus simple d'évaluer l'impact se fait sur la base des recommandations qui ont été émises par l'institution nationale. Dans l'idéal, ces recommandations devraient être formulées de manière à permettre à l'INDH de déterminer si elles ont été mises en œuvre par les autorités. L'impact à long terme devrait être évalué à l'aide d'autres méthodes. Par exemple, si l'enquête a été lancée à la suite d'un certain type de plaintes reçues par l'INDH, cette dernière peut examiner si le nombre de plaintes relatives à ce problème spécifique a diminué, et si tel est le cas, s'interroger sur les raisons d'une telle diminution.

Si les critères d'évaluation sont élaborés (au moins dans les grandes lignes) lors de la phase de planification, les objectifs de l'institution nationale et les indicateurs qui leur sont associé peuvent constituer des cibles à atteindre par les membres du personnel. Lorsque ces différents indicateurs sont correctement sélectionnés, ils permettent aux membres du personnel de savoir ce qui est attendu d'eux. Cependant, le risque est de confondre la réalisation de ces indicateurs avec celle des objectifs de l'institution nationale. Si tel est

le cas, cela peut biaiser le programme de l'institution et l'empêcher de réagir promptement aux changements qui marquent son environnement.

Plusieurs méthodes visant à fixer les objectifs d'une institution nationale et de performance sont actuellement utilisées. Les institutions qui reçoivent des fonds versés par des donateurs en connaissent certaines, étant donné que chaque donateur privilégie une méthode particulière. Cependant, il suffit de faire preuve de bon sens pour évaluer la performance d'une institution.

Lorsqu'une institution nationale sélectionne une activité, qu'elle soit régulière (par exemple : commenter les projets de loi) ou ponctuelle (par exemple : mener une enquête publique), elle devrait décider à l'avance de quelle façon elle va déterminer si l'activité a été accomplie de manière satisfaisante. Elle aura alors sans doute besoin d'avoir recours à trois types d'indicateurs :

- *Les indicateurs de résultat* montrent ce qui a été fait. Ils mesurent certaines données, comme le nombre de plaintes traitées, de formations organisées, d'individus ayant participé à ces formations, ou de lois examinées.
- *Les indicateurs de performance* révèlent la qualité de la mise en œuvre de ces activités.
- *Les indicateurs d'impact* mesurent les répercussions positives qu'ont pu avoir ces activités sur la jouissance des droits humains.

### C. Utiliser des indicateurs pour mesurer l'impact

Même si cela peut paraître quelque peu artificiel, il est essentiel d'opérer une distinction entre la performance d'une institution nationale et son impact. Il y a, en effet, clairement, des éléments communs entre la performance et l'efficacité d'une institution et son impact. Cependant, alors que les indicateurs de performance permettent de déterminer si l'institution est réellement parvenue à atteindre les objectifs qu'elle s'était fixée, les indicateurs d'impact mesurent si ces activités ont *effectivement* changé la situation des droits humains.

Une institution nationale des droits de l'homme n'est qu'un des nombreux acteurs influençant la situation des droits humains – elle joue souvent à cet égard un rôle mineur. L'impact des activités de l'institution devrait donc être évalué à la lumière de ce qu'elle est réellement capable de faire, c'est-à-dire de ses possibilités. En général, les INDH n'ont que peu de contrôle sur les compétences dont elles sont investies par la loi ou sur l'étendue des ressources matérielles et humaines qui leur sont allouées. Elles sont rarement capables d'influencer les grandes évolutions de leur société. Il ne s'agit pas ici de minimiser l'importance des INDH, mais simplement d'être réaliste quant à ce que l'on peut attendre d'elles.

On peut très souvent parvenir à la conclusion que la performance de l'INDH a été relativement bonne, mais que son action n'a eu qu'un faible impact sur la situation générale des droits humains. Cette conclusion mérite d'être analysée. L'institution a-t-elle choisi de mauvaises priorités tout en mettant en œuvre ses activités de façon adéquate ? Les activités qu'elle a réalisées étaient-elles finalement mal adaptées au problème auquel elles étaient censées répondre ?

Les capacités de l'INDH étaient-elles trop limitées? Ce faible impact doit-il être imputé à d'autres facteurs?

On peut très souvent parvenir à la conclusion que la performance de l'INDH a été relativement bonne, mais que son action n'a eu qu'un faible impact sur la situation générale des droits humains. Cette conclusion mérite elle-même d'être analysée. L'institution a-t-elle choisi de mauvaises priorités tout en mettant en œuvre ses activités de façon adéquate ? Les activités qu'elle a réalisées étaient-elles finalement mal adaptées au problème auquel elles étaient censées répondre ? Les capacités de l'INDH étaient-elles trop limitées? Ce faible impact doit-il être imputé à d'autres facteurs?

### **Avis juridiques au gouvernement**

*L'activité* – Les INDH sont en général chargées d'examiner systématiquement toutes les propositions de loi et de vérifier si les textes de loi existants sont conformes aux obligations internationales relatives aux droits humains qui lient leur pays. Lorsque des propositions de loi ou des textes existants sont incompatibles avec de telles normes relatives aux droits humains – ou peuvent être améliorés – l'INDH formule des avis destinés au gouvernement et au Parlement.

*Indicateurs de résultats* – L'institution devra déterminer si elle a analysé et commenté tous les textes législatifs qu'elle devait prendre en considération. Si elle entreprend d'examiner les lois déjà existantes, elle devra préparer un calendrier et mesurer ses résultats en fonction de sa capacité à en respecter les délais.

*Indicateurs de performance* – Le recours à des indicateurs de performance permet à l'INDH d'évaluer, entre autres, si elle a atteint ses objectifs dans les délais prévus. Elle pourra en outre élaborer des tests qualitatifs supplémentaires. L'examen des textes de loi a-t-il été effectué en profondeur ? L'institution a-t-elle identifié et commenté les problèmes relatifs aux droits humains les plus importants ? On peut également demander aux membres du gouvernement et du Parlement s'ils ont estimé que les commentaires de l'INDH étaient compréhensibles et pertinents, tant sur le fond que sur la forme.

*Indicateurs d'impact* – L'impact pourra être immédiatement mesuré en déterminant si les avis de l'INDH ont été suivis ou non par le gouvernement ou les parlementaires. Combien de fois les avis donnés ont-ils été suivis, ignorés ou rejetés ? Encore une fois cependant, il peut être nécessaire d'avoir recours à des tests qualitatifs additionnels. Le gouvernement a-t-il tenu compte des avis de l'institution nationale sur certains points de détail tout en cherchant à faire passer une législation qui enfreint gravement ses obligations en matière de respect des droits humains ? L'application des avis de l'INDH a-t-elle eu des répercussions positives sur la jouissance des droits humains sur le terrain ?

Voici quelques méthodes pratiques que les institutions nationales peuvent adopter pour mesurer leur impact.

### *j) Évaluer le traitement des plaintes*

Les INDH recensent généralement de manière détaillée les plaintes qu'elles reçoivent. Même si l'on a souvent le sentiment que le traitement des plaintes n'est mesuré que parce qu'il est aisément quantifiable, on peut néanmoins établir un certain nombre de statistiques utiles :

- *Nombre total de plaintes* – Comparé année par année, cette donnée peut indiquer la façon dont la population perçoit l'institution ou si la situation des droits humains se dégrade ou s'améliore.
- *Répartition des plaintes par catégories de violations* – Cette répartition peut permettre de mettre en évidence les violations des droits humains les plus répandues – ou simplement les problèmes que la population estime pouvoir être réglés par l'INDH. Il faut s'assurer que l'identification et la catégorisation des plaintes soient bien effectuées conformément aux normes internationales (et non, selon des critères personnels).
- *Répartition des plaintes selon l'organisme gouvernemental faisant l'objet de la plainte* – Cette répartition peut permettre de déterminer quelles sont les institutions publiques qui sont les moins respectueuses des droits humains ou simplement celles à l'encontre desquelles les plaignants pensent avoir le plus de chance d'obtenir satisfaction.
- *Répartition des plaintes selon les plaignants* – Les plaignants peuvent être répartis selon leur sexe, leur origine sociale ou ethnique, leur langue ou encore leur lieu de résidence. Cette répartition des plaintes peut ainsi montrer quelles sont les catégories de la population les plus vulnérables en matière d'atteintes aux droits humains, ou peut-être celles les plus sensibilisées aux actions de l'INDH.
- *Répartition des plaintes selon le lieu* – Cela peut indiquer si un problème particulier est localisé ou si, au contraire, il a une dimension nationale.
- *Répartition des plaintes selon le résultat* – Un grand nombre d'institutions nationales précisent le ratio de règlement des plaintes et la durée des affaires. Ces données peuvent les aider à évaluer leur performance. Cependant, ces chiffres devraient être maniés avec précaution. Un règlement rapide n'est pas forcément satisfaisant ; des affaires complexes, comportant des risques pour le plaignant, peuvent être classées sans suite soi-disant par « manque d'intérêt du plaignant ». Les données permettant de mesurer le degré de satisfaction du plaignant ou de la mise en œuvre des recommandations de l'INDH sont beaucoup plus significatives, bien que moins souvent collectées.

Les chiffres bruts ne sont que le point de départ de toute étude d'impact. Les institutions nationales devraient les compléter par une analyse qualitative. Les sondages d'opinion devraient viser à vérifier que le *processus* de traitement des plaintes ait été efficace, rigoureux et attentif aux besoins du plaignant. De

telles études devraient également viser à vérifier que ceux à l'encontre desquels des accusations ont été portées ont pu se défendre de manière équitable et remédier à la situation en cause.

## ii) *Evaluer les programmes de formation*

### **Former les gardiens de prison**

*L'activité* – Supposez qu'une institution nationale des droits de l'homme souhaite sensibiliser davantage les gardiens de prison aux droits humains, et cherche à faire en sorte que les gardiens partagent leurs connaissances en la matière une fois de retour à leur poste.

*Indicateurs de résultat* – On peut très facilement collecter des données montrant que l'activité a été menée à bien, en dénombrant le nombre d'ateliers organisés et celui des gardiens de prison y ayant participé.

*Indicateurs de performance* – Au début des ateliers de formation, il est demandé à tous les participants (y compris les formateurs) de préciser quelles sont leurs attentes. Qu'espèrent-ils apprendre et quel devrait être l'apport de cette formation ? A la fin de cette dernière, l'ensemble des participants remplit un formulaire d'évaluation mesurant dans quelle mesure leurs attentes ont été satisfaites. Ces formulaires sont analysés et fournissent des informations sur la qualité et l'utilité du cours de formation, ainsi que de l'enseignement. Le cas échéant, ces données peuvent être quantifiées (nombre de participants satisfaits, nombre de participants insatisfaits, et ainsi de suite).

*Indicateurs d'impact* – L'évaluation de l'impact est une tâche complexe qui ne peut pas être effectuée immédiatement après la formation. Il est plus utile d'évaluer cet impact six mois ou un an plus tard. Les évaluateurs peuvent à nouveau contacter les participants et leurs collègues afin de mesurer dans quelle mesure les acquis de la formation ont été assimilés et mis en pratique. Il peut être souhaitable (mais pas toujours possible) de prendre en compte la performance générale des institutions dans lesquelles travaillent les personnes ayant suivi la formation. Une enquête menée au sein du système carcéral, prenant en compte l'opinion des détenus, avant et après la formation, pourra ainsi contribuer à déterminer s'il y a eu un changement perceptible du nombre de plaintes déposées par des prisonniers et, le cas échéant, à expliquer un tel changement.

Les INDH publient souvent des données chiffrées sur leurs programmes de formation (nombre de cours organisés, de personnes formées, etc.). Certaines institutions répartissent les personnes ayant bénéficié de ces formations selon leur sexe, leur origine ethnique et ainsi de suite. Si ces données peuvent permettre de mesurer les résultats ou la performance de l'institution nationale, elles ne révèlent cependant rien sur son impact. Il existe un certain nombre de méthodes simples pour évaluer l'efficacité des programmes de formation. L'une d'elles est déjà utilisée fréquemment. Elle consiste à distribuer un formulaire

d'évaluation à l'ensemble des participants. D'ordinaire, il leur est demandé de décrire quelles étaient leurs attentes avant la formation, et s'ils estiment que ces attentes ont été satisfaites à l'issue de celle-ci. On peut poser un grand nombre d'autres questions, afin de connaître, par exemple, quelle partie de la formation a été considérée comme la plus intéressante ou la mieux enseignée.

Pour aller encore plus loin, il faudrait (mais c'est peu souvent le cas) sonder l'opinion des participants quelques mois ou quelques années après la formation. On peut également leur demander d'effectuer des exercices afin d'évaluer dans quelle mesure les enseignements et les techniques étudiées au cours de la formation ont réellement été acquis et appliqués. Des analyses plus approfondies peuvent permettre de déterminer la proportion des participants qui occupent encore des fonctions exigeant des compétences acquises lors de cette formation (le renouvellement du personnel étant un problème récurrent). Les INDH peuvent également mener des entretiens auprès des responsables hiérarchiques et des collègues des participants pour voir si le contenu de la formation a été communiqué à d'autres personnes.

### *iii) Evaluer les programmes de sensibilisation et d'éducation de la population*

Un grand nombre des remarques présentées ci-dessus peuvent également s'appliquer aux programmes d'éducation aux droits humains. Il est également préférable d'évaluer les programmes d'éducation quelque temps après leur mise en œuvre.

Il est difficile d'évaluer à moindre coût les programmes de sensibilisation à l'intention de la population. Une méthode consiste à relever chaque mention de l'institution nationale dans les médias ou à observer s'il existe une (meilleure) couverture médiatique des questions liées aux droits humains. En pratique, il n'est possible d'avoir recours à cette méthode que si l'INDH intègre ce travail de surveillance des médias à sa fonction plus générale de surveillance de la situation des droits humains. Si les ressources de l'institution le permettent, l'utilité d'un tel travail ne fait aucun doute.

Etant donné qu'un grand nombre d'institutions nationales évalue le niveau de sensibilisation de la population aux droits humains en fonction du nombre de plaintes reçues, il serait utile d'inclure des questions relatives aux campagnes publiques d'information et de sensibilisation dans les formulaires d'évaluation relatifs aux plaintes. Cela pourrait tout simplement consister à demander aux plaignants comment ils ont entendu parler de l'institution.

## **Mesurer la capacité de l'institution nationale à sensibiliser la population aux droits humains au travers des médias**

*L'activité* – Supposez qu'une INDH cherche à sensibiliser la population aux droits humains en augmentant sa couverture médiatique. Pour ce faire, elle pourra organiser des cours de formation destinés aux journalistes et produire des spots d'information destinés à être diffusés par voie radiophonique ou télévisuelle.

*Indicateurs de résultat* – L'institution dénumbrera le nombre de journalistes travaillant dans les différents médias qui ont participé à ses cours de formation et celui des programmes radiophoniques ou télévisuels qui seront produits. Il serait encore mieux que les INDH se fixent à l'avance des objectifs à atteindre en termes de couverture médiatique.

*Indicateurs de performance* – L'évaluation des programmes de formation se fait de la même manière, que les participants soient des journalistes, des gardiens de prison ou des juges. Les spots radiophoniques ou télévisuels peuvent être évalués dans le cadre de groupes de discussion, c'est-à-dire de petits groupes en général de huit à douze personnes appartenant au même milieu. L'objectif n'est pas de les inciter à entamer des débats polémiques, mais de recueillir les opinions d'un certain nombre de groupes différents de personnes appartenant à des milieux semblables. En l'occurrence, les discussions pourront porter sur la clarté des messages, la nouveauté ou non des informations diffusées, le caractère persuasif du message, et ainsi de suite. Les informations recueillies dans le cadre de groupes de discussion n'ont pas de valeur quantitative et ne sont pas l'équivalent d'un sondage d'opinion. Cette méthode permet simplement de mener une évaluation qualitative plus approfondie.

*Indicateurs d'impact* – En ce qui concerne la formation des journalistes, l'impact peut être évalué en opérant un travail de surveillance des médias. A-t-il été fait davantage référence dans les médias aux droits humains ? Les informations relatives aux droits humains étaient-elles plus étayées ? Malheureusement, ce travail de surveillance des médias prend beaucoup de temps, même s'il permet de mettre en lumière des changements dans la nature de la couverture médiatique des questions liées aux droits humains. Cependant, un grand nombre d'institutions nationales l'ont intégré dans leurs activités régulières. Ces discussions de groupe peuvent également donner une idée de l'impact des spots radiophoniques ou télévisuels sur la sensibilisation du public. Les INDH peuvent utiliser les autres contacts qu'elles ont au sein de la population, notamment au travers des personnes qui lui adressent des plaintes, pour évaluer l'impact de leurs campagnes médiatiques.





## OBSERVATIONS FINALES

Evaluer l'efficacité des INDH est une tâche complexe. Les activités des institutions nationales sont multiples – de l'examen des textes législatifs à la formation des fonctionnaires, en passant par les campagnes de sensibilisation pour la population, la surveillance de la situation des droits humains et parfois le traitement des plaintes. Chacune de ces activités exige des méthodes d'évaluation particulières. L'action des INDH couvre également un grand nombre de questions allant des droits des employés à l'interdiction de la torture, la discrimination ou la protection de l'environnement. Surtout, les INDH ne sont qu'un des nombreux acteurs dont les actions ont des répercussions sur la situation des droits humains.

Les normes de référence présentées dans le Chapitre I peuvent être utilisées par l'ensemble des INDH (en prenant en compte leurs différences en termes d'organisation et de mandat). Cependant, il est nécessaire d'interpréter ces normes de référence en tenant compte du contexte national et des ressources allouées à chacune des institutions nationales. Il serait insensé d'inciter des institutions nationales à publier des rapports parallèles à l'intention des organes de surveillance des traités, ou de leur demander d'envoyer des représentants aux réunions annuelles des Nations Unies sur les droits humains, si cela devait se faire au détriment d'autres activités essentielles. Les indicateurs présentés dans le Chapitre II doivent être adaptés encore plus soigneusement au contexte local dans lequel ces institutions mènent leurs actions.

L'efficacité des institutions nationales ne saurait être mesurée par rapport à leur capacité à transformer de manière durable leur société afin que tous les droits humains y soient respectés, protégés et garantis. De nombreuses INDH travaillent dans un contexte où les droits humains ne sont pas une priorité officielle ou, pire encore, où ils sont menacés. Les INDH ont des compétences limitées. Leur responsabilité première peut être de tâcher de maintenir le cap en surveillant en permanence les actions du gouvernement et en faisant en sorte que la population soit sensibilisée aux droits humains.

C'est pour ces raisons que les indicateurs devraient toujours être élaborés, compris et interprétés avec discernement, en prenant en compte le contexte politique et économique. Il n'existe aucun type d'indicateurs qui puisse fournir des données pertinentes et utiles dans tous les cas de figure. Les INDH doivent identifier parmi toutes les suggestions contenues dans le présent rapport celles qui peuvent leur être utiles afin d'élaborer des indicateurs fiables et valides pour elles-mêmes.

Les institutions nationales travaillent souvent avec plus d'efficacité lorsqu'elles collaborent avec d'autres organisations, en jouant peut-être alors le rôle de catalyseur. Ce rôle ne se prête pas facilement à une évaluation quantitative. Les indicateurs participatifs s'avèrent, dans ce cas, extrêmement utiles.

## **Utiliser des indicateurs pour guider une dynamique de réforme : accroître l'accessibilité de la population à l'INDH**

*Première étape.* Une INDH décide d'accroître son accessibilité envers trois groupes identifiés – sur la base d'une enquête parlementaire et d'une analyse de ses propres statistiques en matière de plaintes – comme particulièrement vulnérables : (a) les minorités, (b) les personnes âgées, (c) les personnes qualifiées par le gouvernement comme « vivant dans une situation d'extrême pauvreté ».

*Deuxième étape.* L'INDH commence par rassembler les données concernant ces groupes recueillies par ses différents bureaux. Ces informations l'amènent à la conclusion selon laquelle, alors que les groupes considérés comme prioritaires représentent 35 pour cent de la population, ils ne représentent que 15 pour cent des personnes s'adressant à l'INDH (indicateurs quantitatifs). Pour expliquer ce phénomène, l'institution réalise un sondage d'opinion auprès des personnes qui utilisent ses services et au sein des groupes considérés comme prioritaires (indicateurs qualitatifs). Cela lui permet de déterminer les raisons pour lesquelles les groupes considérés comme prioritaires n'ont pas recours à ses services : les minorités parce qu'elles ne parlent pas la langue officielle ; les personnes âgées parce qu'il leur est difficile de se rendre dans les locaux de l'institution; et les « personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté » parce qu'elles ne connaissent pas l'existence de l'INDH et se méfient des institutions officielles. Cette enquête montre également que la population dans son ensemble souhaiterait que les locaux de l'institution nationale soient plus proches et plus faciles d'accès.

*Troisième étape.* L'institution effectue alors des changements. Elle commence par ouvrir de nouveaux bureaux dans des villes plus petites. Deuxièmement, elle traduit les documents dans les langues utilisées par les minorités et recrute un plus grand nombre de personnes multilingues. Troisièmement, elle place ses bureaux dans des lieux bien desservis par les transports publics et fait en sorte qu'ils soient accessibles aux personnes âgées. Enfin, elle fait la promotion de ses services dans les programmes radiophoniques locaux et recrute des membres chargés d'intervenir directement auprès des populations les plus défavorisées.

*Quatrième étape.* Afin d'analyser les effets de ces réformes, l'institution continue à rassembler des données en ayant recours aussi bien à des méthodes quantitatives que qualitatives. L'INDH parvient à la conclusion que si les groupes considérés comme prioritaires ont eu davantage recours à ses services dès l'ouverture de nouveaux bureaux, le phénomène a été encore plus marqué avec la mise en œuvre des autres réformes. Toutefois, le recours à ses services par les « personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté » demeure inférieur à la moyenne nationale. L'INDH doit donc continuer à mettre en œuvre ces réformes et ...

*Cinquième étape.* ... elle lance un nouveau processus d'enquête, en mettant l'accent sur les plus pauvres, afin de déterminer quelle serait la manière la plus efficace de leur fournir des services qui leur seraient utiles. Pour ce faire, elle évalue (en ayant recours à des indicateurs de performance) la qualité des programmes qu'elle a mis en œuvre pour leur apporter des services et effectue (en ayant recours à des consultations participatives) une étude plus approfondie de leurs besoins et attentes. Ces données sont utilisées pour élaborer et mettre en œuvre de nouvelles réformes, dont l'impact sera ensuite évalué ...

Enfin, il est important de souligner que les normes de référence et les indicateurs ne constituent pas des objectifs en eux-mêmes. Ils n'ont d'utilité que lorsqu'ils aident les INDH à œuvrer plus efficacement à la promotion et à la protection des droits humains. Ils permettent d'élaborer des objectifs de performance et de recueillir des données sur l'impact qu'a l'institution. Ils doivent aider les INDH à comprendre quels modes d'organisation et quels types d'activités leur permettront d'atteindre au mieux leurs objectifs globaux. Les indicateurs peuvent être extrêmement utiles, mais, si leur élaboration s'avère trop complexe, longue et coûteuse, il est possible en général d'avoir recours à d'autres méthodes.

### Quelques dangers potentiels des indicateurs

Les INDH ont l'obligation de rendre compte de leur action, principalement à la population, à l'autorité qui les a mises en place (tel le Parlement), à leurs partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux, ainsi qu'à leurs donateurs. Leur performance fait et doit faire l'objet d'une surveillance constante. On a souvent recours à des indicateurs pour rendre les INDH encore plus responsables de leurs actions, au motif que ces indicateurs permettent indirectement d'évaluer leur efficacité générale. Lorsqu'elles ont recours à des indicateurs, elles devraient néanmoins tenir compte de certains dangers qu'ils peuvent entraîner.

Tout d'abord, les indicateurs peuvent biaiser la mise en œuvre des programmes de l'institution car ses responsables et son personnel peuvent se focaliser sur la nécessité de satisfaire les critères établis par les indicateurs et ne pas se préoccuper des problèmes relatifs aux droits humains pour lesquels aucun indicateur n'a été élaboré. Les INDH doivent se préoccuper avant tout de leurs objectifs réels, les indicateurs n'étant que des outils destinés à les aider à réaliser ces objectifs.

Deuxièmement, on peut avoir tendance à considérer les indicateurs comme des cibles de performance. S'ils ne sont pas élaborés avec soin, cela peut avoir des effets pervers. Par exemple, il faut traiter les plaintes dans les meilleurs délais. Cependant, l'objectif premier est d'obtenir un règlement satisfaisant. L'enregistrement des résultats devrait prendre en compte ce facteur, même si le délai de traitement d'une plainte est beaucoup plus facilement mesurable que le caractère satisfaisant ou non de son règlement. Même lorsque les indicateurs sont considérés comme des cibles à atteindre, les données qu'ils permettent de collecter devraient toujours refléter les objectifs de l'organisation, sans les déformer même involontairement.

Troisièmement, il est souvent tentant de mesurer une donnée uniquement parce qu'elle est facilement mesurable. En collectant des indicateurs de performance, une INDH devrait prendre le temps de réfléchir sur ce qu'elle a besoin de mesurer : « Si une organisation ne mesure pas ce à quoi elle attache de l'importance, elle finit par attacher de l'importance à ce qu'elle mesure ».<sup>11</sup>

---

11 Audit Commission (Royaume-Uni), *On target: the practice of performance indicators*, 2000, p. 8. [www.audit-commission.gov.uk/products/guidance/80DDA381-E506-4769-9ED2-7E9DDD4D7C4B/archive\\_mptarget.pdf](http://www.audit-commission.gov.uk/products/guidance/80DDA381-E506-4769-9ED2-7E9DDD4D7C4B/archive_mptarget.pdf)

En dernier lieu, l'élaboration d'indicateurs peut entraîner un coût en temps et en énergie plus important que la valeur de l'information qu'ils permettent de collecter. L'élaboration d'outils d'évaluation, la mesure de la performance et de l'impact d'une institution nationale doivent se faire selon un bon ratio coût/efficacité. Lorsque l'INDH sélectionne les indicateurs auxquels elle va avoir recours, il est nécessaire qu'elle prenne en compte ses capacités, ses ressources et ses priorités. Les indicateurs n'ont aucune utilité lorsqu'ils sont beaucoup trop coûteux en temps, en énergie et en argent et qu'ils entravent l'efficacité de l'institution nationale.

### Quelques avantages des indicateurs

Nous avons mis l'accent sur les dangers que peut entraîner le recours à des indicateurs, car il est en effet trop facile de les considérer comme des solutions toutes faites permettant de surmonter facilement les difficultés que posent la planification et la mise en œuvre des activités d'une institution nationale. Les indicateurs ne sont pas des solutions, mais, utilisés correctement, ils peuvent se révéler des outils très utiles.

Tout d'abord, ils peuvent aider les institutions nationales à collecter des informations sur l'organisation elle-même et sur les programmes qu'elle met en œuvre. Quels sont ses points forts ? Quels sont les domaines dans lesquels elle a un impact positif, de quelle manière et pour quelles raisons ?

D'autre part, les indicateurs de performance et d'impact peuvent faciliter le processus de planification et contribuer à fixer les objectifs des actions futures. Cela peut simplifier la tâche des superviseurs et aider les membres du personnel à comprendre ce qui est attendu d'eux. Lors de la mise en œuvre d'un plan stratégique, les INDH devraient prévoir d'évaluer les différentes normes de référence à intervalles réguliers. Cela les aidera à re-centrer leurs activités selon leurs priorités et leurs succès ou échecs.

Troisièmement, les indicateurs de performance et d'impact peuvent être facilement compris et donc aisément communiqués à la population. Ils peuvent par conséquent aider les INDH à communiquer leurs objectifs et leurs succès.

Enfin, les indicateurs élaborés dans le cadre d'un processus participatif ayant impliqué les personnes ayant recours à ses services ainsi que les organisations avec lesquelles elles collaborent permettent de renforcer la consultation et la collaboration avec l'ensemble des partenaires tout en aidant les INDH à répondre de manière plus attentive aux besoins de ceux à qui leurs services sont destinés. Le recours à des indicateurs participatifs pourra aussi probablement permettre aux INDH de fixer des objectifs réalistes qui reflètent les attentes de la population à leur égard.

### En guise de conclusion

On ne devrait pas accorder trop d'importance aux normes de référence ou aux indicateurs. Il s'agit essentiellement d'outils destinés à aider les institutions nationales à planifier et à évaluer leur travail. L'utilisation des normes de

référence et des indicateurs n'est pas une fin en soi. Les exemples mentionnés dans ce rapport devraient être compris dans cette optique. Ce ne sont que des points de départ et les INDH doivent les adapter et les utiliser selon leur perception de leurs besoins dans leur propre contexte de travail.

Le respect de l'obligation qu'ont les institutions nationales de rendre des comptes à la population est considéré comme une condition essentielle de leur efficacité. Lorsqu'ils sont bien élaborés, l'un des principaux objectifs du recours aux normes de référence et aux indicateurs est de permettre à la population d'avoir une vision claire du travail de l'institution nationale et de déterminer si l'institution remplit correctement son mandat et atteint son objectif premier: protéger et promouvoir les droits humains.



## SELECTION DE SITES INTERNET CONSEILLES

Amnesty International. *National Human Rights Institutions: Amnesty International's recommendations for effective protection and promotion of human rights*. AI Index: IOR 40/007/2001, octobre 2001.

<http://web.amnesty.org/802568F7005C4453/0/2305CAAB26F6DAA280256B0C0041768D?Open>

Commonwealth Secretariat. *National Human Rights Institutions: Best Practice*. Commonwealth Secretariat: Londres, 2001.

[www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/%7BBF05153F-7565-4A2F-8F2A-F002F05594EC%7D\\_HumanRightsBestPractice.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BBF05153F-7565-4A2F-8F2A-F002F05594EC%7D_HumanRightsBestPractice.pdf)

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. *The Paris Principles: A Reflection*. Genève 11 décembre 2003.

[www.nchr.gr/downloads/PP%20Conclusions%20FINAL.doc](http://www.nchr.gr/downloads/PP%20Conclusions%20FINAL.doc)

Kapoor, Ilan. *Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study*. Agence canadienne de développement international: 1996.

[www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/\\$file/IndRend-e.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/$file/IndRend-e.pdf)

Omar, Emad. "Human rights and statistics", Huridocs 1998.

[www.huridocs.org/omar.htm](http://www.huridocs.org/omar.htm)

Sano, Hans-Otto, and Lone Lindholt. *Human Rights Indicators: Country data and methodology*. Danish Institute for Human Rights, 2000.

[www.humanrights.dk/departments/international/PA/Concept/Indicato/Ind2000/](http://www.humanrights.dk/departments/international/PA/Concept/Indicato/Ind2000/)

Thede, Nancy. "Human Rights and Statistics – Some reflections on the No-Man's-Land between Concept and Indicator", papier présenté lors de la conférence organisée par l'AISO (Association Internationale pour les Statistiques Officielles) consacrée à la question des statistiques, du développement et des droits humains, Montreux, 2000.

[www.portal-stat.admin.ch/iaos2000/thede\\_final\\_paper.doc](http://www.portal-stat.admin.ch/iaos2000/thede_final_paper.doc)

### Sources d'information sur les INDH

[www.nhri.net](http://www.nhri.net) est l'adresse Internet du Forum des institutions nationales des droits de l'homme. Il s'agit d'un portail Internet offrant des informations sur les institutions nationales des droits de l'homme. Il contient des liens vers l'ensemble des institutions nationales et des organismes de coordination régionale. On peut également y trouver des liens pour accéder aux analyses les plus importantes qui ont été effectuées sur les institutions nationales, à des informations sur les recherches en cours et aux conclusions des conférences internationales.

Les sites Internet suivants jouent un rôle semblable pour leurs régions respectives : Afrique, Amériques et Asie-Pacifique.

[www.sahrc.org.za/index5.htm](http://www.sahrc.org.za/index5.htm)

[www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet](http://www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet)

[www.asiapacificforum.net/](http://www.asiapacificforum.net/)





## A PROPOS DU CONSEIL

Le Conseil international pour l'Étude des Droits Humains a été créé en 1998 à l'issue d'une consultation internationale organisée à la suite de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en 1993. Il effectue des travaux de recherche appliquée, consacrés à certains des problèmes et des difficultés auxquels sont confrontées les organisations travaillant dans le domaine des droits humains.

Le Conseil part du principe selon lequel les approches politiques efficaces peuvent englober la diversité des expériences humaines. Il coopère avec tous ceux qui partagent ses objectifs en matière de droits humains, notamment les organismes bénévoles et privés, les gouvernements nationaux ainsi que les organisations internationales.

Le programme de recherche du Conseil est déterminé par son Comité directeur. Les membres du Conseil international se réunissent une fois par an afin de donner leurs avis sur ce programme. Les membres contribuent à faire en sorte que le programme de recherche prenne en compte la pluralité des disciplines, les points de vue régionaux ainsi que les expertises et spécialisations nationales, ce qui est essentiel pour garantir la qualité de sa recherche.

Afin de mettre en œuvre son programme, le Conseil dispose d'un Secrétariat de petite taille, comptant six salariés. Basé à Genève, il a pour rôle de concevoir des projets bien définis, de s'assurer de leur bonne mise en œuvre, et de faire en sorte que les conclusions des travaux de recherche soient portées à l'attention des autorités compétentes et des personnes qui sont directement intéressées par les domaines d'action concernés.

### Comment commander des publications du Conseil

Toutes les publications du Conseil peuvent être commandées auprès du Secrétariat à l'adresse suivante :  
48, chemin du Grand-Montfleury  
BP 147, 1290 Versoix  
Genève, Suisse  
Tél.: (+41 (0) 22) 775 3300  
Fax: (+41 (0) 22) 775 3303

Toutes nos publications peuvent également être commandées en ligne, à l'adresse suivante : [www.ichrp.org](http://www.ichrp.org) Sur la page d'accueil de notre site, vous trouverez un lien donnant accès à la liste de toutes nos publications. Il vous suffit ensuite de suivre les instructions. Vous pouvez également accéder en ligne à nos publications au format PDF.

Pour obtenir davantage d'informations sur le Conseil international et sur son travail, veuillez nous contacter à l'adresse suivante : [info@ichrp.org](mailto:info@ichrp.org)

Comment les institutions nationales des droits de l'homme devraient-elles évaluer leur efficacité ? Ce rapport analyse les caractéristiques des institutions nationales qui font preuve d'efficacité ainsi que les normes internationales relatives à leur travail, telles qu'elles ont été codifiées dans les Principes de Paris. Il propose des normes de référence élaborées sur la base de ces Principes et montre que l'utilisation d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs peut aider ces institutions à améliorer leur performance et mesurer l'impact de leurs activités. *Evaluer l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme* est un outil pratique destiné aux membres et au personnel des institutions nationales ainsi qu'aux organisations et aux individus qui collaborent avec elles.

Avant-propos de Louise Arbour, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme.

« ... un outil extrêmement utile pour aider les institutions nationales à définir leur rôle et leurs missions, à planifier leurs actions et surveiller leur mise en œuvre. »

Commission canadienne des droits de la personne

« ... un rapport très utile, solidement argumenté et bien écrit. »

Mel James, *International Policy Executive*,  
*The Law Society of England and Wales*

« ... arrive à point nommé. Il va s'avérer utile non seulement pour les institutions nationales mais également pour d'autres ONG de défense des droits humains ainsi que pour des organisations locales qui devraient pouvoir utiliser des indicateurs destinés à mesurer leur impact ou élaborer des outils de mesure adaptés à leur situation propre. Il va jouer un rôle crucial dans l'amélioration de l'efficacité des INDH. »

Zonke Majodina, *Deputy Chairperson*,  
Commission sud-africaine des droits de l'homme

#### **ICHRP**

48, chemin du Grand-Montfleury  
BP 147, 1290 Versoix  
Genève, Suisse

Tél.: (+41 (0) 22) 775 3300  
Fax: (+41 (0) 22) 775 3303  
ichrp@ichrp.org  
www.ichrp.org

#### **OHCHR**

Palais des Nations  
8-14 Avenue de la Paix  
1211 Genève 10, Suisse

Tél.: (+41 (0) 22) 917 9283  
Fax: (+41 (0) 22) 917 9018  
nationalinstitutions@ohchr.org  
www.ohchr.org

