

Distr.  
GENERALE

A/CONF.157/PC/92/Add.4  
18 mai 1993

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

CONFERENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME  
Comité préparatoire  
Quatrième session  
Genève, 19 avril - 7 mai 1993  
Point 6 de l'ordre du jour

#### RAPPORT SUR LES AUTRES REUNIONS ET ACTIVITES

##### Note du Secrétariat

##### Additif

##### Contribution de la Commission nationale des droits de l'homme du Mexique

1. L'attention du Comité préparatoire est attirée sur le document ci-joint établi par la Commission nationale des droits de l'homme (Mexique) et intitulé "Près de trois années d'expérience".
2. Ce document a été établi à l'intention de la réunion de représentants d'institutions et d'organisations nationales qui encouragent la tolérance et l'harmonie et luttent contre le racisme et la discrimination raciale (Sydney, Australie, 19-23 avril 1993) organisée par le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme en coopération avec la Commission australienne des droits de l'homme et de l'égalité des chances.

## SOMMAIRE

1. Historique de la création de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH)
2. La CNDH joue le rôle d'un ombudsman
3. Modification du cadre juridique de la CNDH
4. Structure et fonctionnement de la CNDH
5. Réalisations et tâches de la CNDH

1. Historique de la création de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH)

Dès l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel, il est apparu évident que le Mexique devait élargir l'éventail de ses instruments juridiques et perfectionner ceux-ci pour mieux défendre et protéger les droits de l'homme.

Le gouvernement a immédiatement réagi par la création de la Direction générale aux droits de l'homme qui relevait du Ministère de l'intérieur. Ce nouvel organe serait chargé de s'occuper des plaintes des citoyens pour violation des droits, garanties et privilèges fondamentaux qui leur sont reconnus. On peut donc le considérer comme le précurseur de la Commission nationale des droits de l'homme.

Auparavant, des mécanismes analogues avaient été établis aux niveaux local et municipal dans certaines parties du pays mais, en général, leur champ d'action était limité et ils n'avaient pas eu d'impact vraiment notable sur la vie des Mexicains. C'était le cas de la Direction à la défense des droits de l'homme du Nuevo Leon (1979); du cabinet du Procureur de Colima (1983); du cabinet du Procureur général pour la défense des Indiens de Oaxaca (1986) et de son homologue de l'Etat de Guerrero (1987). Beaucoup plus efficace a été la création du Bureau pour la défense des droits des étudiants universitaires à l'Université autonome nationale de Mexico (1985) et du Bureau du Procureur chargé de la protection des citoyens d'Aguascalientes (1988), deux institutions qui ont eu en outre le grand mérite d'ouvrir la voie à la création d'un ombudsman en dehors des milieux purement universitaires.

En dépit de ces efforts, aucune amélioration notable n'a été constatée dans le pays du point de vue du respect des droits fondamentaux. Ce problème chronique est entré dans une phase de plus en plus aiguë, en raison des abus commis dans le cadre de la lutte contre le trafic de drogue; l'opinion publique indignée a exigé que l'Etat prenne des mesures rapides et énergiques pour mettre fin à cette situation et inverser cette tendance pernicieuse.

---

Note : Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs.

Compte tenu de la nécessité d'assurer le plein respect des garanties fondamentales et de s'attaquer de front et ouvertement au problème de l'impunité, étant donné que nul ne saurait être au-dessus de la loi, et l'Etat ayant admis qu'il avait des difficultés à faire respecter comme il convient les droits de l'homme, le Président a publié, le 5 juin 1990, un décret portant création de la Commission nationale des droits de l'homme.

Conformément à son mandat, la Commission devait être un organe décentralisé relevant du Ministère de l'intérieur et chargé de proposer une politique nationale en matière de respect et de défense des droits de l'homme et d'en surveiller l'application. Pour mener à bien cette tâche, elle a été autorisée à mettre sur pied des mécanismes de prévention pour protéger les droits des Mexicains et des étrangers se trouvant sur le territoire mexicain et de coordonner les efforts faits dans ce domaine en collaboration avec le Ministère des affaires étrangères. La Commission a été plus spécifiquement autorisée à élaborer et exécuter des programmes d'examen et de suivi des plaintes du public concernant les droits de l'homme.

La Commission devait être dirigée par un président nommé par le Président de la République, assisté d'un conseil composé de personnalités éminentes de la société civile, bien connues dans leur milieu et susceptibles de formuler des instructions et des directives pour guider l'institution dans son travail.

C'est sur la base de ce mandat que la Commission nationale a commencé à fonctionner. Comme c'est sans doute le cas de toute institution qui démarre, au début les tâches de la Commission n'ont pas été simples. La critique était à l'ordre du jour : certains estimaient qu'en raison de son caractère décentralisé, la Commission n'aurait pas l'indépendance requise pour s'acquitter efficacement de ses responsabilités; d'autres pensaient que son seul but serait d'améliorer l'image du Mexique à l'étranger et d'autres encore étaient d'avis qu'il ne s'agissait que d'un phénomène de mode qui ne durerait pas longtemps.

Toutefois, de vastes secteurs de la société civile, encouragés par le prestige et l'indépendance dont jouissait la personne nommée au poste de président de la Commission, ont pleinement soutenu celle-ci et lui ont généreusement accordé leur confiance étant entendu qu'elles pourraient la lui retirer, ou la maintenir ou rectifier leur position à son égard selon le cas, si les faits le justifiaient.

C'est dans ce climat d'incertitude, de doute, d'incrédulité et d'attente que la Commission nationale des droits de l'homme, par son travail quotidien et les résultats qu'elle a obtenus, a commencé à se faire une place parmi les organes juridiques de la nation.

## 2. La CNDH joue le rôle d'un ombudsman

Les tâches les plus urgentes auxquelles la Commission a dû nécessairement s'atteler immédiatement et en même temps ont été les suivantes : recevoir les plaintes des citoyens pour violation des droits de l'homme et inscrire les mesures générales énoncées dans le décret établissant son mandat dans un instrument juridique plus complet et plus précis.

C'est alors que l'on a commencé à parler de plus en plus d'ombudsman; cette institution était pratiquement inconnue non seulement des Mexicains en général mais aussi de la grande majorité des autorités et des fonctionnaires. On a expliqué au public quelles étaient ses origines, sa nature et ses fonctions. Dans un grand effort d'information, les similarités et les différences entre la Commission nationale des droits de l'homme et cette institution suédoise ont été analysées ainsi que le rôle qu'elle pourrait jouer dans la société mexicaine.

Peu à peu, le public a été convaincu que la version mexicaine de l'ombudsman ne bouleverserait pas le système juridique du pays, ne supplanterait pas d'autres organes et ne ferait pas non plus double emploi avec les organismes, les mécanismes ou les procédures existants.

Les premières recommandations de la Commission ont commencé à être connues de la société civile grâce, entre autres, aux médias. Très vite, la Commission a formulé des recommandations sur certains des événements qui avaient indigné l'opinion publique, demandant que des mesures administratives et pénales soient prises contre les responsables de violations des droits de l'homme.

Ces recommandations ont suscité des réactions diverses dans le pays : un grand nombre d'autorités fédérales et locales, peu habituées à ce type d'avis et de recommandations publiques, sans pour autant être opposées à l'action de la Commission, ont manifesté au moins de la surprise et de l'incrédulité. Certaines se sont même montrées réticentes à son égard. D'un autre côté, tout portait à croire que tout en n'étant que semi-autonome sur le plan administratif, dans l'exercice de ses fonctions, la Commission ne se fondait que sur les preuves établissant la vérité, consignées dans ses dossiers.

A l'issue d'un travail intensif, le Conseil de la Commission a adopté les statuts de celle-ci, qui ont été publiés au Journal officiel de la Fédération le 1er août 1990, soit moins de deux mois après sa création.

Les statuts stipulent que la Commission doit exercer les fonctions d'un ombudsman, et définissent clairement sa compétence pour recevoir des plaintes pour violations présumées des droits de l'homme, enquêter sur ces plaintes et formuler des recommandations concernant les voies de recours ouvertes aux victimes et la nécessité de punir les responsables de ces violations.

La Commission est compétente pour intervenir dans les cas suivants :

A) Violations, actes délictueux et criminels commis à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui sont le fait d'autorités administratives ou de fonctionnaires;

B) Violations, actes délictueux et criminels commis à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui sont le fait d'agents sociaux dont l'impunité s'explique par la réticence à agir ou la tolérance d'une autorité administrative ou d'un fonctionnaire;

C) Violations et actes délictueux découlant de la négligence d'une autorité ou d'un fonctionnaire.

Les plaintes relatives à des problèmes de juridiction, ou à des questions relevant du droit électoral ou du travail dont s'occupent normalement les ombudsmen ne sont pas du ressort de la Commission.

La procédure d'examen des plaintes établie dans les statuts est adaptée aux procédures régissant l'action de l'ombudsman : facilité d'accès pour les plaignants; absence de formalisme; obligation pour les autorités de fournir des informations; production rapide de preuves; recherche d'éléments de preuve de manière autonome; recommandations publiques ou solutions au conflit par voie de règlement à l'amiable, de conciliation ou de médiation.

L'action de la Commission n'est pas limitée à la réception et l'examen de plaintes; la Commission est aussi habilitée à intervenir officiellement. Comme il n'existe pas par ailleurs de système d'assistance juridique ou judiciaire dans le pays, la Commission doit aussi, conformément à ses statuts, fournir des conseils juridiques aux plaignants même si les problèmes soumis n'ont rien à voir avec des violations des droits de l'homme.

Selon le décret portant création de la Commission et les statuts de cette dernière, le Président de la Commission doit présenter, tous les six mois, un rapport au Président de la République pour l'informer des mesures prises pour protéger les droits de l'homme, des recommandations formulées et de la suite qui leur a été donnée. D'après le rapport présenté à la fin du premier semestre, en décembre 1990, la Commission avait été saisie de 1 343 plaintes; avait formulé 33 recommandations; envoyé 5 avis de non-responsabilité aux autorités initialement désignées comme étant responsables des violations faisant l'objet des plaintes et, pour diverses raisons, classé 397 affaires.

Dès le début, les tâches de la Commission ont été bien au-delà de l'élaboration d'un programme de dépôt et d'examen de plaintes; la Commission exerce également des activités dans divers domaines : diffusion d'informations, publicité, formation, action en vue de la libération rapide de détenus et en particulier, plus récemment, amélioration du système pénitentiaire; elle s'occupe également de la recherche et la localisation des personnes présumées disparues dans les cas où l'on soupçonne une autorité ou un fonctionnaire d'être responsable de leur disparition; les questions relatives aux autochtones, les relations internationales et l'étude de la législation sont parmi ses activités les plus marquantes.

### 3. Modification du cadre juridique de la CNDH

L'expérience a montré que l'on avait finalement eu raison de créer la Commission nationale comme on l'avait fait, c'est-à-dire d'une manière rapide mais décidée plutôt que comme on l'avait envisagé à l'origine, c'est-à-dire par voie d'amendement à la Constitution et en vertu de la loi ou du règlement qui en découlerait. Outre qu'il aurait fallu plus longtemps à la Commission pour commencer à fonctionner, son approbation par l'organe chargé de réviser la Constitution, puis par le Congrès fédéral, aurait été beaucoup plus difficile compte tenu du peu d'informations sur l'institution de l'ombudsman et d'expérience en la matière qu'avait le Mexique.

Naturellement, la Commission elle-même était pleinement consciente de la faiblesse relative de son cadre juridique - qui s'expliquait par les conditions dans lesquelles elle avait été créée - et très vite on a émis le souhait que l'existence de cette institution soit reconnue dans la Constitution générale de la République.

La Commission ayant gagné la confiance de vastes secteurs de la société en donnant la preuve évidente qu'elle était réellement autonome, indépendante et utile et que son existence n'était pas incompatible avec le système juridique mexicain, et ayant acquis beaucoup d'expérience pendant plus d'une année de travail intensif et incessant, le Président de la République a proposé à l'Organe chargé de réviser la Constitution de donner à la Commission rang d'organe constitutionnel.

La nouvelle disposition incorporée à la section B de l'article 102 de la Constitution a été publiée au Journal officiel de la Fédération le 29 janvier 1992. Le fait, inhabituel, que tous les partis politiques représentés au Congrès fédéral aient voté en faveur de cette réforme de la Constitution montrait clairement que la voie choisie était la bonne.

Les principes ou éléments fondamentaux de cette nouvelle mesure constitutionnelle sont les suivants :

A) Le système de protection des droits de l'homme établi à la section B de l'article 102 ne remplace ni n'élimine aucun des autres systèmes prévus dans la Constitution générale de la République; au contraire, il les enrichit et les complète en offrant un moyen nouveau et différent de garantir la justice mexicaine, plus particulièrement en ce qui concerne la garantie constitutionnelle de la liberté, comme l'a appelée Mauro Cappaletti.

B) La nouvelle disposition respecte la structure fédérale de l'Etat tout en établissant un mécanisme éminemment fédéral de protection des droits de l'homme par l'intermédiaire d'un ombudsman.

Ainsi, dans chacun des différents Etats de la Fédération, il existera un organisme de protection des droits de l'homme dont les caractéristiques seront celles qui sont énoncées dans la Constitution, qui s'occupera des violations présumées des droits de l'homme commises par des autorités ou des fonctionnaires.

L'organisme national de protection des droits de l'homme (CNDH) connaîtra, en premier et dernier ressort, des violations présumées des droits fondamentaux commises par des autorités fédérales ou des fonctionnaires fédéraux.

C) La Commission sera l'organe de recours chargé de statuer sur toutes les plaintes en rapport avec les recommandations, décisions ou omissions des organismes de protection des droits de l'homme des Etats. Autrement dit, la Commission sera compétente pour connaître, en première instance, des violations commises par des autorités fédérales ou des fonctionnaires fédéraux et en deuxième instance, des violations commises par des autorités des Etats ou des fonctionnaires locaux, dans tous les cas où une plainte aura été formulée selon les modalités établies dans la loi organique régissant

le fonctionnement de la Commission. Ce système découle de toute évidence de l'expérience juridique du Mexique.

D) Au niveau fédéral comme au niveau des Etats, les organismes de protection des droits de l'homme formulent leurs recommandations, en toute autonomie; cela signifie que ces recommandations sont le reflet de l'indépendance de l'organisme qui fonde ses conclusions uniquement sur la force des preuves recueillies et les convictions qu'il aura ainsi acquises.

Les recommandations n'ont pas un caractère contraignant; c'est précisément pour cette raison qu'on les appelle ainsi. Cela signifie qu'il n'est possible de les appliquer ou de leur donner effet que si l'autorité ou le fonctionnaire à qui elles sont adressées est disposé à le faire.

E) Ne sont pas du ressort des organismes de protection des droits de l'homme : les questions relatives au droit électoral, ou du travail, et les problèmes de juridiction.

F) La Commission nationale des droits de l'homme ne peut être saisie de plaintes pour violations commises par des autorités ou des fonctionnaires relevant du pouvoir judiciaire fédéral. C'est une exception de caractère global. Autrement dit, la Commission ne peut jamais connaître de plaintes relatives à des problèmes purement juridictionnels mais, selon l'article 102, il en est de même si les plaintes ont trait à des actes de caractère administratif.

Cette exception, dont l'Organe chargé de réviser la Constitution a longuement débattu, découle de la nature particulière du pouvoir judiciaire fédéral qui, outre ses fonctions spécifiquement juridictionnelles, est aussi seul habilité, en dernier ressort, à interpréter la Constitution.

Dès que la réforme constitutionnelle a été approuvée, l'Exécutif fédéral a déposé le projet de loi relatif à la Commission nationale des droits de l'homme. Cette loi a été publiée au Journal officiel de la Fédération, le 29 juin 1992.

Il ne restait plus qu'une étape à franchir pour achever le processus de modification du cadre juridique de la Commission nationale des droits de l'homme, à savoir faire approuver ses statuts par le Conseil. Une fois approuvés, les statuts de la Commission nationale des droits de l'homme ont été publiés au Journal officiel de la Fédération, le 12 novembre 1992.

#### 4. Structure et fonctionnement de la CNDH

Outre l'importance et le stimulant que représentait pour elle le fait d'être une institution inscrite dans la Constitution et reconnue par la loi, la Commission nationale des droits de l'homme a été renforcée dans son rôle d'ombudsman par les nouvelles lois la concernant, lesquelles ont considérablement développé les moyens lui permettant de s'acquitter de cette tâche.

Cette évolution peut être brièvement résumée comme suit :

A) La Commission a cessé d'être un organisme décentralisé et est devenue autonome, ce qui lui permet d'avoir une identité juridique et des biens propres.

B) Le Président de la République nomme le président de la Commission sous réserve d'approbation par le Sénat ou, lorsque le Parlement ne siège pas, par la Commission permanente du Congrès. La durée du mandat du Président de la Commission est de quatre ans et ce mandat n'est renouvelable qu'une seule fois.

C) Les membres du Conseil de la Commission sont nommés de la même façon que le Président.

D) Le Président de la Commission et les enquêteurs généraux jouissent de l'immunité pour tout ce qu'ils font dans l'exercice de leurs fonctions.

E) En général, la procédure d'examen des plaintes découle de l'expérience acquise par la Commission après presque trois ans d'existence.

F) La Commission peut, par l'intermédiaire de son Président et après consultation préalable du Conseil, se récuser dans une affaire particulière chaque fois qu'elle le juge nécessaire pour préserver son autonomie et son autorité morale.

G) Les enquêteurs généraux sont habilités à demander à tout moment l'adoption de mesures de précaution ou de prévention pour éviter des violations irréparables des droits de l'homme.

H) Le Président de la Commission, les enquêteurs généraux et les enquêteurs adjoints ont des pouvoirs d'officiers publics.

I) Le Président de la Commission doit présenter au Congrès de l'Union et au Président de la République un rapport annuel sur les activités menées pendant la période considérée. Ce rapport doit être largement diffusé dans le public. Aucune autorité ni aucun fonctionnaire ne peut donner d'instructions à la Commission nationale au sujet de ce rapport.

En ce qui concerne la structure de la Commission nationale, la loi actuellement en vigueur reprend les dispositions en la matière énoncées dans le décret portant création de la Commission et dans les statuts de celle-ci. La structure de base purement administrative sur laquelle s'appuie le Président de la Commission est complétée par :

a) Des enquêteurs généraux, dont le nombre peut aller jusqu'à cinq, chargés essentiellement de recevoir et d'examiner des plaintes; de faire intervenir les mécanismes de conciliation pour le règlement immédiat de certains problèmes, d'effectuer les enquêtes et les études qu'exige chaque plainte et d'établir des projets de recommandation ou des avis de non-responsabilité.

b) Un secrétaire exécutif, chargé des relations avec les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme nationales et internationales; il réalise des études sur les instruments internationaux

relatifs aux droits de l'homme; prépare des projets de loi et de règlement; participe à l'élaboration du rapport annuel et des rapports spéciaux selon les besoins et gère la documentation.

c) Le Secrétaire technique du Conseil, qui a pour tâche essentielle d'assister les membres assurant la direction collégiale de la Commission.

#### 5. Réalisations et tâches de la CNDH

Il ne fait pas de doute qu'au cours de ces trois années de travail ou presque, la Commission nationale a fait des progrès considérables bien qu'il lui reste encore beaucoup à faire pour atteindre le niveau de gestion et d'administration de la justice que la société mexicaine exige.

Il est certain que les droits de l'homme font à présent l'objet d'un débat public plus ouvert, plus large et plus éclairé. Les individus comme les groupes ont donné la preuve qu'ils sont prêts à en dénoncer les violations même si cela risque de leur nuire. Petit à petit, les autorités ont changé d'attitude et au lieu de nier systématiquement que des violations des droits de l'homme puissent se produire et se produisent effectivement, elles reconnaissent à présent l'existence d'irrégularités et se montrent prêtes à remédier à la situation.

Plus que les mots, les chiffres, de par leur objectivité, sont un bon indicateur de ce qu'a fait la Commission à ce jour.

A) Au cours de ces trois années, la Commission a été saisie de 17 757 affaires au total, dont 13 602, soit 76,60 %, ont été élucidées. Tous les jours, des gens toujours plus nombreux viennent lui demander son aide. Au cours des six derniers mois, la Commission a reçu 25,32 plaintes par jour en moyenne, y compris les samedis et dimanches. Pendant le seul mois de juin 1992, elle en a reçu plus que pendant ses six premiers mois d'existence.

Heureusement, ces plaintes ne concernent pas toutes des violations des droits de l'homme. Près de 50 % d'entre elles portent sur des faits qui ne peuvent pas être considérés comme tels. En pareil cas, la Commission fournit une assistance juridique.

L'augmentation du nombre de plaintes ne signifie pas que plus de violations des droits de l'homme soient commises mais simplement que la société a davantage confiance dans le travail entrepris par l'institution.

B) Pendant ces trois années également, la Commission a formulé 482 recommandations et 196 avis de non-responsabilité. Sur ces 482 recommandations, 174 ont été acceptées et intégralement appliquées, 264 acceptées et partiellement appliquées, 19 sont actuellement contestées, 11 n'ont pas été acceptées (l'une d'elles a bien été acceptée mais n'a pas été appliquée de manière satisfaisante), 8 ont été acceptées à temps pour présenter des preuves et 15 sont acceptées mais rien ne prouve qu'il leur ait été donné effet.

Les 482 recommandations en question portaient sur des formes très diverses de violation des droits de l'homme : 129 d'entre elles avaient trait

à des violations des droits des détenus, 73 à des lacunes dans la préparation de l'enquête préliminaire, 56 à des arrestations ou des détentions illégales, 36 à la torture, 15 à des attaques contre des journalistes, 41 à la non-exécution de mandats d'arrestation, 11 à des disparitions, 6 à des questions écologiques et 9 à des irrégularités dans les procédures administratives, pour ne citer que les plus importantes.

Les autorités qui ont reçu le plus grand nombre de recommandations au cours de cette période ont été : le Procureur général de la République, le Procureur général du district fédéral, le Gouverneur de l'Etat de Mexico, le Gouverneur de l'Etat de Veracruz et le Gouverneur de l'Etat de Tamaulipas.

C) Grâce aux mécanismes du règlement à l'amiable et de la médiation, la Commission a pu classer 1 109 affaires; 926 autres affaires sont en cours d'examen. Ce système permet, sans recommandation, d'accorder réparation aux personnes dont les droits ont été violés et de punir les responsables de ces violations pénalement ou administrativement.

D) Au cours de ces trois années, grâce à l'intervention de la Commission, le gouvernement s'est attaqué de front au problème de l'impunité : 723 agents publics fédéraux, locaux ou municipaux ont fait l'objet de sanctions allant de l'action pénale devant les tribunaux au blâme public.

-----