

LOI N°2014-007
portant institution de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme

EXPOSE DES MOTIFS

Madagascar a ratifié les principaux instruments juridiques internationaux des Droits de l'Homme. A cet effet, il a l'obligation de :

- mettre en œuvre les recommandations émanant des Organes de Traités et du Conseil de Droits de l'Homme à l'issue de l'Examen Périodique Universel
- prendre toutes les mesures nécessaires en vue de leur mise en œuvre effective au niveau national notamment par des réformes législatives, judiciaires ou autres et la mise en place et l'opérationnalisation d'une Commission Nationale des Droits de l'Homme conforme aux Principes de Paris.

En effet, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté suivant la résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993 un ensemble de normes internationales pour les institutions nationales de défense des droits de l'homme à travers les Principes de Paris.

Ces Principes de Paris constituent un indicateur retenu par l'ONU pour évaluer la crédibilité des institutions nationales de défense des Droits de l'Homme tant au niveau national qu'international. Ces Principes insistent sur l'importance pour ces commissions d'avoir un mandat étendu, une composition pluraliste et représentative, d'être instituées par un texte fondateur constitutionnel ou législatif, d'être indépendantes vis-à-vis du pouvoir exécutif notamment concernant la nomination de leurs membres.

En outre, à maintes reprises, les organes conventionnels et le Conseil des Droits de l'Homme ont adressé à Madagascar des recommandations insistant sur la nécessité de mettre en place et d'opérationnaliser une institution nationale indépendante des Droits de l'Homme conforme aux Principes de Paris.

Prenant en compte ces recommandations et après confrontation de la Loi n° 2008-012 du 17 juillet 2008 portant institution du Conseil National des Droits Humains (CNDH) avec les Principes de Paris, force est de constater que certains principes fondamentaux n'ont pas été respectés.

La dénomination ne reflète pas expressément le caractère indépendant de l'institution. Par ailleurs, l'emprise de l'exécutif est manifeste à travers la désignation des 7 des 9 membres du Conseil.

De tout ce qui précède, par la présente loi, la dénomination Conseil National des Droits Humains a été remplacée par « Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme » dont les membres exerceront leur fonction à temps plein pour pouvoir donner des réponses rapides et appropriées aux cas de violations perpétrées.

De même, la désignation des représentants des entités membres de l'institution est attribuée à ses pairs à l'exception du représentant de l'exécutif qui n'a pas voix délibérative.

La composition de l'institution créée allie la représentativité, le pluralisme, l'expertise, l'expérience, la bonne moralité, l'intégrité, l'attachement aux valeurs et principes des Droits de l'Homme.

Cette loi comporte 34 articles regroupés en 8 chapitres intitulés respectivement :

- Chapitre préliminaire : Dispositions générales

- Chapitre premier : Des attributions de la CNIDH
- Chapitre II : De la composition de la CNIDH
- Chapitre III : De l'organisation et du fonctionnement de la CNIDH
- Chapitre IV : De la compétence de la CNIDH
- Chapitre V : De la procédure d'examen des plaintes
- Chapitre VI : Dispositions financières
- Chapitre VII : Dispositions finales

Le chapitre préliminaire traitant des dispositions générales institue une Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH) et est composé d'un article.

Le chapitre premier consacré aux attributions de la CNIDH composé de 4 articles donne un mandat aussi étendu que possible à la CNIDH ;

Le chapitre II traite de la composition de ladite commission comprend 10 articles. Une composition pluraliste, représentative et dont les procédures de nomination sont indépendantes.

Le chapitre III composé de 7 articles prévoit l'organisation et le fonctionnement de la CNIDH, qui pour plus d'efficacité et de stabilité exerce une fonction régulière et à plein temps.

Le chapitre IV concerne la compétence de la CNIDH et est composé de 3 articles. Il traite de la saisine de la CNIDH ainsi que de la recevabilité de la requête.

Tel est l'objet de la présente loi.



REPUBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

LOI 2014-007

portant institution de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme

L'Assemblée Nationale a adoptée en sa séance du 19 juin 2014,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Vu la Constitution ;

Vu la décision n° 13-HCC/D3 du 16 juillet 2014 de la Haute Cour Constitutionnelle,

PROMULGUE LA LOI DONT LA TENEUR SUIT :

CHAPITRE PRELIMINAIRE
Dispositions générales

Article premier- Il est institué un organisme spécialisé chargé de la promotion et de la protection des Droits de l'Homme, dénommé Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme(CNIDH).

La Commission est un organisme apolitique, indépendant, doté de la personnalité morale, jouissant de l'autonomie administrative et financière.

Le siège de la Commission est basé à Antananarivo, capitale de la République de Madagascar.

Dans son fonctionnement, la Commission n'est soumise qu'à la loi. Aucun organe de l'Etat ne peut lui donner des injonctions dans l'accomplissement de sa mission.

CHAPITRE PREMIER
Des attributions de la Commission

Art. 2-La Commission travaille à temps plein. Elle est chargée de :

- 1) promouvoir et protéger tous les Droits de l'Homme sans exception ;
- 2) fournir à titre consultatif à l'Exécutif , au Législatif , à la Cour Suprême et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'auto-saisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toute question relative à la promotion et à la protection des Droits de l'Homme;
- 3) dans le respect de son indépendance, formuler des avis à l'Exécutif concernant les libertés fondamentales et les Droits de l'Homme, sur les Droits de la femme, de l'enfant, des personnes en situation d'handicap, des personnes âgées et de tout autre groupe vulnérable;
- 4) élaborer des rapports sur la situation nationale des Droits de l'Homme et les libertés fondamentales en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques ;
- 5) promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques nationales avec les instruments sous régionaux, régionaux et internationaux relatifs aux Droits de l'Homme, auxquels l'Etat malagasy est partie, et veiller à leur mise en œuvre effective;
- 6) encourager la ratification des instruments régionaux et internationaux relatifs aux Droits de l'Homme ou l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en œuvre ;

7) interpellier l'Exécutif et ses démembrés sur les situations de violation des Droits de l'Homme dans tout le pays, lui proposer toute initiative tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions des autorités concernées ;

8) examiner les lois et les règlements en vigueur ainsi que les projets et propositions de loi et faire les observations appropriées en vue de garantir que ces textes soient conformes aux principes fondamentaux des Droits de l'Homme; recommander, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation et de la réglementation en vigueur, et si besoin est leur modification;

9) coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et tout autre organisme des Nations unies, les institutions sous régionales, régionales ainsi que les institutions nationales d'autres pays, compétentes dans les domaines de la promotion et de la protection des Droits de l'Homme;

10) contribuer à la rédaction des rapports que l'Etat doit présenter aux organes et comités des Nations unies, ainsi qu'aux institutions sous régionales, régionales, en application de ses obligations conventionnelles et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet dans le respect de son indépendance ;

11) faire connaître les Droits de l'Homme et la lutte contre toutes les formes de violation des Droits de l'Homme, en sensibilisant l'opinion publique, notamment par l'information, l'éducation et en faisant appel, entre autres, à tous les organes de presse ;

12) être associé à l'élaboration des programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les Droits de l'Homme et participer à leur mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires, sociaux et professionnels ;

13) recevoir et examiner les plaintes et requêtes individuelles ou collectives en matière de violation des Droits de l'Homme et rechercher un règlement amiable par la conciliation ou les transmettre à toutes autorités compétentes le cas échéant.

Art. 3-La Commission adopte son règlement intérieur

Art.4-La Commission procède à des études, analyses, enquêtes, et publications sur toutes questions relatives aux Droits de l'Homme et aux libertés fondamentales.

La Commission saisit les autorités compétentes sur tous les cas de violations notamment celles liées :

- a) à la pratique de la torture, ou aux autres peines et traitement cruels, inhumains ou dégradants pendant la garde à vue ou pendant la détention en milieu carcéral ou dans les centres de rééducation et de réinsertion;
- b) à l'existence de lieux où se pratique la détention secrète;
- c) aux disparitions forcées, aux transferts secrets ;
- d) à la pratique de discrimination raciale, des pires formes de travail des enfants et de traite des personnes ;
- e) à la liberté d'opinion, d'expression et de manifestation.

Art.5- Dans l'accomplissement de leurs attributions, les membres de la Commission jouissent des garanties liées au statut de défenseurs des Droits de l'Homme stipulé dans la Déclaration des Nations unies sur les droits de protection des défenseurs de Droits de l'Homme.

CHAPITRE II

De la composition de la Commission

Art.6-La Commission est composée d'un Président et de 10 membres portant le titre de Commissaire.

Les Commissaires ont rang de Directeurs de Ministères et à ce titre bénéficient des mêmes avantages et traitements.

La désignation des membres tient compte dans la mesure du possible de la représentativité féminine, du pluralisme, de la compétence et de l'expertise.

Les membres sont répartis comme suit :

- Un (e) représentant (e) de l'Assemblée Nationale et un (e) représentant(e) du Sénat, désignés respectivement par le Bureau Permanent de chaque Chambre ;
- Un (e) représentant (e) de l'exécutif ayant voix consultative, désigné par le Premier Ministre. Il ou elle ne porte pas le titre de commissaire.
- Un(e) professeur de droit d'universités publiques désigné par le corps professoral d'appartenance ;
- Sept (7) représentants de la Société civile, désignés ou élus par chaque corps d'origine, après appel à candidature, suivant les critères prévus à l'article 7 ci-dessous :
 - o Un(e) (1) représentant (e) des associations œuvrant dans la protection des droits de l'enfant ;
 - o un(e) représentant (e) des associations œuvrant dans la protection des droits de la femme ;
 - o Un(e) représentant(e) des associations œuvrant dans la protection des droits des personnes vivant avec handicap ;
 - o Un(e) représentant(e) de l'Ordre des Avocats ;
 - o Un(e) (1) représentant(e) de l'Ordre des Journalistes ;
 - o Deux représentants (es) des Organisations Non Gouvernementales œuvrant dans la défense des Droits de l'Homme ;

A l'exception du représentant de l'exécutif, les Commissaires exercent leur fonction à temps plein et à ce titre ils sont rémunérés.

Avant d'entrer en fonction, les membres de la Commission prêtent serment devant la Cour Suprême en audience solennelle et en ces termes :

« Moi (Nom et Prénom), membre de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme, je jure de remplir fidèlement et en toute indépendance et impartialité mon mandat, de ne me laisser jamais guider par aucun intérêt partisan ou particulier et de me consacrer entièrement à la protection et à la promotion des droits de l'Homme dans le strict respect de la Constitution, des conventions internationales de protection des Droits de l'Homme ainsi que les autres lois en vigueur ».

« Izaho.....mpikambana ao amin'ny Filankevi-pirenena mahaleotena momba ny Zon'olombelona dia miniana fa hanatontosa am-pahamarinana sy am-pahaleovantena tanteraka ary tsy mitanila ary hanokana manontolony heriko ho fampivoarana sy fiarovana ny Zon'olombelona anatin'ny fanajana ny Lalam-panorenana, ireo lalàna iraisam-pirenena miaro ny Zon'olombelona ary ny lalàna manan-kery eto amin'ny tany sy ny fanjakana ».

Art.7- Les membres de la Commission doivent remplir les conditions suivantes :

- a- être de nationalité malagasy ;
- b- avoir une bonne connaissance et une solide expérience en matière de Droits de l'Homme ;
- c- être notoirement reconnu pour son impartialité, sa conduite morale, son intégrité et son attachement aux valeurs et principes de Droit de l'Homme ;
- d- ne pas exercer une fonction élective, publique ou privée à plein temps à l'exception de l'enseignement ou de la recherche.

Art.8- L'acte de nomination des membres est officialisé par décret du Président de la République dans un délai d'un mois à partir de la date de réception de la dernière lettre de désignation émanant des entités concernées.

Les membres sont nommés pour un mandat de quatre (4) ans renouvelable une fois.

Art. 9 - Le mandat des membres est irrévocable sauf dans les cas prévus par la présente loi et le règlement intérieur de la Commission:

- Non-respect des conditions d'éligibilité découvert après nomination ;
- Indisponibilité dûment constatée par le Bureau ;
- Manquements graves précisés par le règlement intérieur.

La révocation est prononcée par le Président de la Commission après la délibération prise au moins par les 2/3 des membres pour manquements graves, après audition de l'intéressé, sans préjudice des poursuites pénales qui peuvent être engagées contre lui.

La décision de révocation du Président de la Commission est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat.

Art. 10-Le Bureau Exécutif de la Commission notifie aux entités concernées l'avis d'expiration du mandat 7 mois à l'avance.

Le processus de renouvellement des membres de la Commission s'opère six mois avant l'expiration de leur mandat suivant les modalités prévues à l'article 6 et suivants de la présente loi.

Lorsqu'une vacance est constatée par le Bureau Exécutif avant la date normale d'expiration de mandat, il est procédé au remplacement du membre dans un délai de trois mois, dans les mêmes conditions prévues à l'article 6 et suivants de la présente loi pour mener à terme le mandat en cours.

Art.11-Le Président et le Vice-président de la Commission sont élus par et parmi les commissaires pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois.

Ils constituent l'organe permanent de la Commission.

Art. 12 - Le Président représente la Commission. Il est l'ordonnateur du budget.

La Commission dispose d'un Secrétariat, dirigé par un Secrétaire Général, nommé par le Président sur proposition des membres de la Commission réunis en assemblée générale après appel à manifestation d'intérêt.

Le Secrétaire Général travaille à plein temps et est rémunéré à ce titre. Il siège à titre consultatif.

Le Secrétaire Général rend compte de ses activités à la Commission. Il n'est pas membre du Bureau exécutif de la Commission.

Art. 13 - Aucun membre de la Commission ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions émises ou actes accomplis dans l'exercice de son mandat et liés à sa mission.

Les Bureaux et le siège de la Commission sont inviolables.

CHAPITRE III

De l'organisation et du fonctionnement de la Commission

Art.14- La Commission se réunit au minimum deux fois par an en assemblée générale ordinaire. Il peut se réunir en assemblée générale extraordinaire pour les questions urgentes sur convocation du Président ou des deux tiers (2/3) des membres.

Si le quorum n'est pas atteint, le Président convoque une deuxième réunion dans un délai de quinze jours au plus tard. Lors de cette deuxième réunion, la Commission peut valablement statuer quel que soit le nombre de membres présents.

Art.15- Les membres de la Commission ont voix délibérative à l'exception du représentant de l'exécutif et du Secrétaire général. En cas d'égalité de voix au cours de la délibération, celle du Président de séance est prépondérante.

Art.16- Le Bureau Exécutif de la Commission est composé du Président, du Vice-président assisté et d'un Rapporteur.

Les Vice-président et le Rapporteur sont nommés par le Président après élection par ses pairs.

Outre l'élaboration et l'adoption du budget, le Bureau Exécutif est chargé de la décision de modalités de fonctionnement de la Commission, de l'établissement de l'ordre du jour et de la préparation de rapport.

La Commission peut désigner certains de ses membres pour constituer en tant que de besoin des groupes de travail chargés d'étudier les questions spécifiques et de lui présenter toutes recommandations utiles.

Le règlement intérieur fixe également les modalités de fonctionnement des groupes de travail.

La Commission ou le groupe de travail peut, s'il le juge utile, entendre ou consulter des personnes physiques ou morales ayant une compétence particulière en matière de Droits de l'Homme.

Art.17-La Commission collabore et coopère avec les entités gouvernementales et non - gouvernementales œuvrant pour la promotion et la protection des Droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'à la protection des groupes vulnérables.

Art.18-La Commission est habilitée à s'adresser directement au public ou par l'intermédiaire de tout organe de presse pour faire connaître ses actions et particulièrement pour rendre public ses avis et recommandations.

Art. 19- la Commission publie un rapport annuel de ses activités et le présente au Parlement.

Copies de ces rapports sont adressées :

- au Président de la République ;
- au Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;
- à tous les ministères et autres institutions publiques concernées

La Commission doit rendre public son rapport.

Art.20- En tant que de besoin, la Commission peut se doter des antennes provinciales/régionales pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions.

La création et le fonctionnement de ces structures décentralisées seront précisés par voie de décret.

CHAPITRE IV

De la compétence de la Commission

Art.21-La Commission est habilitée à examiner librement toutes questions relevant de sa compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par auto saisine sur proposition de ses membres ou de tout requérant.

La plainte peut être individuelle ou collective ; La Commission est saisie par la victime ou ses ayants droit, par des organisations non gouvernementales des Droits de l'Homme ou par toute autre personne physique ou morale intéressée.

La saisine de la Commission se fait par déclaration verbale ou par plainte enregistrée au Bureau de la Commission décrivant la violation alléguée. Elle indique également l'identité du présumé auteur ainsi que son adresse.

Art.22 - Les conditions de recevabilité des plaintes doivent être définies dans le règlement intérieur et doivent être rendues publiques.

Dès qu'elle estime la requête recevable, la Commission désigne un de ses membres aux fins d'instruire le cas et de chercher les solutions pour faire cesser la violation.

Elle peut entendre toute personne et obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de sa compétence.

Art.23-La Commission déclare irrecevables les requêtes :

- fondées uniquement sur les rumeurs;
- ne relevant pas de sa compétence ;
- objet d'une saisine devant une juridiction ou toute autre instance administrative.

Toutefois, lorsque des actes ou situations de violations manifestes sont en cours devant une juridiction compétente ou une autorité administrative, la Commission peut intervenir et formuler des avis et recommandations sur les mesures nécessaires pour faire cesser les violations constatées.

Si la plainte est irrecevable, la Commission informe immédiatement le ou les intéressés, en motivant sa décision. La plainte peut être reconsidérée si, ultérieurement, les motifs d'irrecevabilité n'existent plus.

CHAPITRE V

De la procédure d'examen des plaintes

Art.24- La procédure devant la Commission est gratuite, contradictoire, et confidentielle. La Commission ne peut valablement siéger que si les 2/3 de ses membres sont présents. Les séances de la Commission ne sont pas publiques et le délibéré se fait à huis clos.

Art. 25 - La victime ou le présumé auteur peut récuser les membres de la Commission sur base des faits prouvés.

Tout membre de la Commission peut être récusé ou se récuser dans les cas ci après :

- si lui-même ou son conjoint a un intérêt personnel dans l'affaire ;
- s'il est parent ou allié jusqu'au 4^{ème} degré inclus d'une des personnes mises en cause ou appelées à témoigner ou intéressées comme victimes ou témoins dans l'affaire sous investigation ;
- s'il y a amitié ou inimitié prononcée entre lui et l'une des parties ;
- s'il a déjà donné un avis dans l'affaire ;
- si l'une des personnes en accusation ou des victimes est attachée à son service.

Le présumé auteur ou la victime ne peut récuser plus d'un tiers des membres de la Commission.

Art 26-La plainte est notifiée au présumé auteur qui est invité à se présenter devant la Commission dans un délai qu'il fixe.

En cas de saisine d'office, la Commission invite directement le présumé auteur à se présenter à une date qu'il précise. La date est communiquée à la victime ou à son représentant, à ses ayants droit ainsi qu'aux éventuels témoins.

Art. 27-La Commission peut procéder à des enquêtes ou investigations de recoupement.

Pour mener les enquêtes et pendant les visites des lieux de détention, les services concernés doivent contribuer à la facilitation des visites des lieux de détention et de l'obtention de toute information, dont l'accès à tout document utile à la Commission.

Le refus des agents/services de l'Etat de communiquer les documents et informations utiles à la Commission est passible de sanctions disciplinaires à l'exception des documents couverts par la confidentialité.

La Commission peut entendre toute personne lui permettant d'apprécier la situation objet de sa saisine ou constatée dans un lieu de détention.

La Commission peut se faire assister par les forces de l'ordre et d'autres services de l'Etat pour donner effet aux pouvoirs à lui reconnus par la présente loi.

Les personnes appelées à être entendues devant la Commission sont tenues d'y répondre.

La Commission doit prendre les mesures nécessaires pour la protection des victimes et des témoins.

Art.28-La Commission peut procéder à la conciliation pour apporter une solution aux cas de violation relevés et octroyer une juste et équitable réparation à la victime.

Le commissaire désigné peut proposer une résolution à l'amiable de la violation dans les limites fixées par la loi. Au cas où il y parvient, un rapport circonstancié est adressé à la Commission pour décision et clôture.

Au terme de ses enquêtes et investigations, le commissaire désigné transmet son rapport à la Commission pour décision.

En cas de conciliation, la décision est entérinée par les parties. Dans le cas contraire, la Commission peut suggérer la saisine des autorités compétentes, dont le recours judiciaire.

CHAPITRE VI

Dispositions financières

Art.29-Les crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission de la Commission font l'objet d'une inscription précise au budget général de l'Etat suivant les règles de la loi des finances.

La Commission dispose d'une ligne budgétaire autonome inscrite dans la loi des finances et gérée conformément aux règles de la comptabilité publique.

Les crédits alloués doivent couvrir les dépenses de fonctionnement et d'équipement.

Art.30-La Commission peut recevoir des dons, legs ainsi que des subventions provenant des fondations privées et des partenaires au développement, dans le respect de son indépendance.

Art.31-A titre transitoire et jusqu'à la mise en place effective du Bureau de la Commission, une commission ad hoc est chargée d'élaborer et de soutenir le crédit à allouer à la Commission en conférence budgétaire en vue de son inscription dans la loi des finances 2014.

La commission ad' hoc est composée de :

- 2 représentants de la Primature ;
- 2 représentants du Ministère des Affaires Etrangères
- 2 représentants du Ministère de la Justice ;
- 2 représentants du Ministère des finances.

La commission ad' hoc est présidée par la Primature ;

Le Bureau prépare, élabore et présente son budget en conférence budgétaire.

CHAPITRE VII
Dispositions finales

Art.32-Toutes dispositions contraires à la présente loi sont et demeurent abrogées notamment la Loi n° 2008-012 du 17 juillet 2008 portant institution du CNDH.

Art.33- Des textes réglementaires préciseront, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.

Art.34-La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République.
Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Promulguée à Antananarivo, le 22 juillet 2014

RAJAONARIMAMPIANINA Hery Martial