



Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi

GUIDE PRATIQUE SUR LA COLLABORATION EFFICACE
DE L'ÉTAT AVEC LES MÉCANISMES INTERNATIONAUX
DES DROITS DE L'HOMME



NATIONS UNIES



NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

MÉCANISMES NATIONAUX D'ÉLABORATION DES RAPPORTS ET DE SUIVI

**Guide pratique sur la collaboration efficace
de l'État avec les mécanismes internationaux
des droits de l'homme**



NATIONS UNIES

New York et Genève, 2016

NOTE

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*

* *

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

HR/PUB/16/1

© 2016 Nations Unies

Tous droits réservés pour tous pays

AVANT-PROPOS

Le cadre actuel de protection internationale des droits de l'homme donne à tous les individus à travers le monde, y compris les plus marginalisés ou les plus défavorisés, les moyens de revendiquer leurs droits et de demander réparation. Depuis 1948, il définit les relations entre les gouvernements, en tant que détenteurs d'obligations, et les individus, en tant que détenteurs de droits, et délimite les responsabilités des États en matière de respect et de protection des droits fondamentaux des personnes relevant de leur compétence.

Ce cadre continue d'évoluer avec l'adoption de nouveaux instruments et la création de nouveaux mécanismes de surveillance. Cette tendance est positive car elle renforce et protège les droits de chaque personne et met davantage de voies de recours à la disposition des détenteurs de droits pour demander réparation.

L'élaboration de rapports destinés aux mécanismes internationaux des droits de l'homme et la collaboration avec ces mécanismes offrent aux États une occasion unique d'évaluer eux-mêmes la situation sur le terrain chez eux, notamment par la collecte et l'analyse des données, ainsi que de procéder au réexamen de leur cadre législatif et politique.

Suite à la forte expansion du système international de protection des droits de l'homme, les États sont confrontés à des exigences croissantes pour s'acquitter de leurs obligations conventionnelles, établir les rapports à l'intention des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme et assurer le suivi des recommandations et décisions qui en émanent. Pour répondre à ces exigences, un nombre croissant d'États tendent à adopter une approche globale, plus efficace et durable en matière d'élaboration de rapports, de collaboration et de suivi, en se dotant d'un nouveau type de structure gouvernementale, dénommé « mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi ». D'autres États se sont engagés publiquement à instituer de tels mécanismes, en particulier dans le contexte de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme.

Le présent *Guide pratique* et *l'Étude sur la collaboration des États avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme* qui l'accompagne ont pour ambition de cerner les principales composantes d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi qui soit fonctionnel et efficace, en s'inspirant des diverses pratiques adoptées par les États mais en se gardant de proposer une solution unique pour tous.

Les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi pourraient bien devenir un des éléments essentiels du système national de protection des droits de l'homme en transposant directement au niveau national les normes et pratiques

régionales et internationales en matière de droits de l'homme. Le processus d'élaboration des rapports a pour moteur les efforts déployés au niveau national. Les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi renforcent le sentiment d'appropriation nationale et les moyens dont disposent les ministères d'exécution, ils améliorent de manière durable les compétences en matière de droits de l'homme, ils stimulent le dialogue national, ils facilitent la communication au sein du gouvernement et ils permettent d'entretenir des contacts structurés et officiels avec le parlement, l'appareil judiciaire, les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile. Grâce aux contacts institutionnalisés de ce type, la voix des victimes et de leurs représentants se fera toujours plus entendre. Les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi ne peuvent que renforcer la cohérence et l'impact de la diplomatie des droits de l'homme de chaque État.

J'espère que la lecture de ce *Guide pratique* et de cette *Étude* sera pour vous source d'enseignements autant que d'inspiration.



Zeid Ra'ad Al Hussein

Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	iii
INTRODUCTION.....	1
I. QUESTIONS FRÉQUENTES	2
Q 1. Qu'est-ce qu'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi ?	2
Q 2. En quoi les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi sont-ils utiles aux États ?.....	5
Q 3. Quels sont les principaux types de mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi ?.....	6
Q 4. Quel type de mécanisme choisir ?	10
Q 5. De quel type de mandat devrait être investi un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi ?.....	12
Q 6. Quelles devraient être la structure du mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi et sa dotation en ressources ?.....	13
II. CRITÈRES ESSENTIELS DE L'EFFICACITÉ D'UN MÉCANISME NATIONAL	16
A. Collaboration.....	17
B. Coordination.....	20
C. Consultation.....	24
D. Gestion de l'information	27
CONCLUSION	37

INTRODUCTION

Le présent *Guide* a pour objet de fournir des **conseils pratiques sur les éléments cruciaux que les États doivent prendre en considération en vue de la création ou du renforcement d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi** ; il illustre ces conseils par des exemples de certaines pratiques des États. Il a pour fondement l'*Étude sur la collaboration des États avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme* (HR/PUB/16/1/Add.1), dont le champ est plus étendu et qui expose ces pratiques plus en détail.

L'augmentation constante du nombre de ratifications, et par là même du nombre de rapports soumis par des États parties et du nombre de plaintes individuelles, ainsi que l'accroissement du nombre de mandats de procédures spéciales adressées en conséquence par les pays, sont autant d'éléments qui aboutissent à une **multiplication des exigences concurrentes auxquelles l'État doit répondre**. Par exemple, les États doivent coopérer avec ces divers mécanismes internationaux des droits de l'homme (de même, le cas échéant, qu'avec les mécanismes régionaux) et leur soumettre des rapports périodiques, s'acquitter de leurs obligations conventionnelles et suivre l'avancement de la mise en œuvre des nombreuses recommandations émanant de ces mécanismes.

La soumission en temps voulu de rapports à ces mécanismes ainsi que le **suivi efficace** des recommandations sont utiles aux États. Acquérir une **aptitude nationale durable** à effectuer ces tâches est **crucial** pour garantir la bonne qualité des rapports périodiques nationaux et, par là même, améliorer qualitativement la substance des relations entre les États et les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme – ces mécanismes étant alors à même de formuler des recommandations adaptées et applicables.

Soucieux de faire face adéquatement à ces exigences multiples, diverses et toujours plus nombreuses, des États, dont le nombre va en s'accroissant rapidement, ont adopté une approche globale et efficace de l'élaboration et du suivi des rapports, en se dotant en particulier d'un **mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi**¹.

Les mécanismes nationaux de ce type ne sont pas entièrement nouveaux, mais, ces dernières années, **aussi bien les États que l'ONU ont davantage mis l'accent sur la création et le renforcement de tels mécanismes**, en particulier dans le sillage du rapport de 2012 du Haut-Commissaire aux droits de l'homme sur le renforcement des organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs

¹ Auparavant aussi dénommé «mécanisme national permanent chargé de l'établissement des rapports et de la coordination» ou «comité/mécanisme interministériel pour les droits de l'homme».

aux droits de l'homme (A/66/860), dans lequel il est préconisé de créer ce type de mécanisme. En outre, **l'Assemblée générale**, dans sa **résolution 68/268** relative au renforcement et à l'amélioration du fonctionnement de l'ensemble des organes de traités des droits de l'homme, constate que certains États parties considèrent qu'il serait bon que leurs rapports soient mieux coordonnés au niveau national. Les organes de traités soulignent régulièrement qu'il est indispensable que les États parties présentent leurs rapports régulièrement et dans les délais prescrits et ils constatent systématiquement l'absence de coordination et de collaboration entre les organismes publics dans la collecte de données et les capacités techniques limitées en matière de collecte et d'analyse de données ainsi que de présentation de rapports². Ces organes recommandent en outre que chaque État partie assure une division efficace des responsabilités à cet égard comme en matière de présentation de rapports, et mette en place à cet effet des mécanismes efficaces de coordination et de présentation des rapports³. Dans le cadre de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, certains États se sont engagés à plusieurs reprises à se doter de tels mécanismes.

I. QUESTIONS FRÉQUENTES

Question 1. Qu'est-ce qu'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi ?

Un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi est **une structure ou un dispositif public national** chargé de **coordonner et d'établir les rapports destinés aux** mécanismes internationaux ou régionaux des droits de l'homme **et de collaborer avec** ces mécanismes (notamment les organes de traités, l'Examen périodique universel et les procédures spéciales), ainsi que de **coordonner et de contrôler le suivi et la mise en œuvre au niveau national** des obligations conventionnelles et des recommandations émanant de ces mécanismes. Cette structure peut être établie à un niveau **ministériel ou interministériel ou être distincte sur le plan institutionnel**.

Le mécanisme national exerce ces fonctions en **coordination** avec les ministères, les organismes publics spécialisés (tels que l'office national de la statistique), le parlement et l'appareil judiciaire, ainsi qu'en **consultation** avec l'institution ou les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile. Le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi relève souvent du ministère des

² Voir, par exemple, CRC/C/HUN/CO/2, par. 68, CRC/C/15/Add.246, par. 75, et CRC/C/BGD/CO/4, par. 24.

³ Voir, par exemple, CEDAW/C/DEN/CO/7, par. 15.

affaires étrangères ou travaille en étroite liaison avec ce ministère car habituellement c'est lui qui est chargé de superviser les relations entre l'administration publique nationale et les systèmes régionaux et internationaux.

Participant d'une **approche globale**, le mécanisme national mène avec tous les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme une collaboration large portant sur tous les droits de l'homme et sur le suivi des recommandations et des communications individuelles émanant de tous ces mécanismes.

Les mandats respectifs de ces mécanismes internationaux et régionaux diffèrent, mais ils **se renforcent mutuellement et forment un système de protection des droits de l'homme complémentaire des efforts que déploient les États au niveau national**. Leurs recommandations ou décisions permettent de dresser un bilan faisant autorité des questions relatives aux droits de l'homme qui exigent de l'attention au niveau national eu égard aux obligations juridiques découlant du droit international des droits de l'homme et aux engagements politiques pris par les États, habituellement dans le cadre du Conseil des droits de l'homme ou de l'Assemblée générale.

Dans l'idéal, le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi devrait être institué **à titre permanent et établir des liens** entre les différents ministères, en général au moyen d'un réseau facilitant la communication et la coordination. Il ne doit pas nécessairement être une institution distincte.

Un mécanisme national est une **structure gouvernementale** et diffère donc d'une institution nationale des droits de l'homme (INDH), qui est **indépendante** et a pour mandat de promouvoir et protéger les droits de l'homme au niveau national et d'adresser des recommandations au gouvernement.

Un tel mécanisme diffère aussi des divers organismes nationaux spécialisés établis en application d'un instrument international relatif aux droits de l'homme, tels que le mécanisme national de prévention à instituer en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants pour empêcher la torture dans les lieux de détention, ou le mécanisme indépendant de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Contrairement à ces organismes, le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi **ne met pas directement en œuvre les obligations relatives aux droits de l'homme**, mais il établit les rapports de l'État ainsi que ses réponses aux communications qui lui sont transmises, il prépare les visites des experts indépendants, il assure le suivi des recommandations afin d'en faciliter l'application par les ministères d'exécution et il gère les informations relatives à la mise en œuvre des dispositions des instruments et des recommandations et décisions s'y rapportant par d'autres éléments de la structure gouvernementale.

Institutions nationales des droits de l'homme et mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi : différents mais complémentaires

Une **institution nationale des droits de l'homme (INDH)** est un organisme indépendant, financé par l'État, créé en vertu de dispositions constitutionnelles ou législatives et investi du mandat de promouvoir et protéger les droits de l'homme au niveau national. L'annexe à la résolution 48/134 de l'Assemblée générale, aussi dénommée « Principes de Paris », énonce les six principaux critères et les conditions minimales auxquelles doivent satisfaire les INDH : a) indépendance garantie par la loi ou la constitution ; b) autonomie par rapport au gouvernement ; c) pluralisme, notamment en ce qui concerne sa composition ; d) mandat étendu reposant sur les normes universelles relatives aux droits de l'homme ; e) dotation adéquate en ressources ; f) pouvoirs d'enquête appropriés. Les INDH conformes aux Principes de Paris ont pour mandat : a) de promouvoir et protéger les droits de l'homme, en s'appuyant sur un mandat aussi étendu que possible ; b) de soumettre des recommandations et des rapports au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent ; c) de sensibiliser l'opinion publique aux questions liées aux droits de l'homme ; d) de promouvoir la mise en conformité des lois et pratiques nationales avec le droit international des droits de l'homme ; e) de coopérer avec l'ONU et d'autres institutions^a.

Le **mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi** est un mécanisme ou une structure qui fait partie intégrante de l'appareil gouvernemental et est investi d'un mandat touchant de près à l'élaboration des rapports et à la collaboration avec les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme ainsi qu'au suivi de leurs recommandations ou décisions. En tant que structure ou mécanisme gouvernemental, son mandat découle des obligations et engagements souscrits par l'État relatifs à la mise en œuvre de ses obligations conventionnelles, y compris en matière de présentation de rapports sur cette mise en œuvre et sur la suite donnée aux recommandations émanant des mécanismes des droits de l'homme.

Les gouvernements devraient consulter les INDH lors de l'élaboration de leurs rapports nationaux destinés aux mécanismes des droits de l'homme, mais il n'appartient pas aux INDH d'établir ces rapports ni de faire rapport au nom du gouvernement de leur pays. De par leur nature, les INDH doivent rester indépendantes (ce qui souvent se fait en les habilitant à participer, sans avoir le statut de membre ni le droit de vote, aux réunions du mécanisme national

d'élaboration des rapports et de suivi). L'indépendance des INDH ressort en outre clairement du fait qu'elles peuvent présenter un rapport distinct aux organes de traités et participer à titre indépendant au processus de l'Examen périodique universel en soumettant des communications en qualité de partie prenante et, si elles sont accréditées avec le « statut A » par le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, en faisant une déclaration lors de l'adoption des conclusions du groupe de travail sur l'Examen périodique universel, ce que les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi ne sont pas habilités à faire car ce sont eux qui établissent les rapports nationaux.

Les INDH et les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi sont donc des **éléments complémentaires du système national de protection des droits de l'homme**, qui a pour autres composantes un appareil judiciaire indépendant et efficace et un bon dispositif d'administration de la justice, un parlement national représentatif doté d'organes parlementaires pour les droits de l'homme, ainsi qu'une société civile forte et dynamique.

° Pour une carte des INDH, voir www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/NHRI_Dec2014_map.pdf (consulté le 2 février 2016).

Q 2. En quoi les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi sont-ils utiles aux États ?

Les États sont toujours plus nombreux à se doter d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi et à reconnaître l'importance de leur rôle. Un **mécanisme national efficace est utile à l'État** à maints égards en ce qu'il :

- Constitue une structure de coordination nationale qui assure l'appropriation nationale du processus d'élaboration et de suivi des rapports et favorise des interactions régulières au sein des ministères et entre les ministères engagés activement dans l'élaboration et le suivi des rapports ;
- Rend plus faciles et plus directes les communications entre les ministères, ce qui se traduit par des gains d'efficacité et l'optimisation des ressources ;
- Systématise et simplifie la collaboration avec les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, notamment l'élaboration des rapports, et en coordonne le suivi, assurant ainsi la cohérence au niveau national ;
- Donne aux points focaux ministériels les moyens de communiquer et de faire connaître le système des droits de l'homme et les recommandations en émanant au sein de leurs ministères respectifs, en contribuant ainsi activement à l'élaboration des politiques et des pratiques ;

- Permet des contacts structurés et officiels avec le parlement, l'appareil judiciaire, les INDH et la société civile, assurant ainsi l'intégration des droits de l'homme au niveau national, renforçant le débat public sur les droits de l'homme et améliorant la transparence et la mise en œuvre de l'obligation de rendre compte ;
- Concourt au développement au sein des fonctionnaires de l'État, d'une expertise dans le domaine des droits de l'homme.

Q 3. Quels sont les principaux types de mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi ?

La pratique des États fait apparaître quatre grands types de mécanismes nationaux – ad hoc ; ministériel ; interministériel ; distinct sur le plan institutionnel – se distinguant par leur lieu d'implantation, leur degré d'institutionnalisation et leur statut. Les trois derniers de ces types sont qualifiés de *permanents*.

Mécanisme ad hoc

Un mécanisme ad hoc :

- Est créé afin de préparer un rapport spécifique et est dissous après l'avoir soumis ;
- Est institué par un seul ministère ou par un comité interministériel ;
- Ne pérennise pas de capacités institutionnelles, de pratiques, de réseau ou de connaissances car il est dissous après avoir accompli sa tâche ;
- N'est habituellement investi d'aucun mandat ou objectif en lien avec le suivi des recommandations émanant des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme ;
- Peut recourir à des pratiques normalisées d'élaboration de rapports et de coordination.

Passage d'un mécanisme ad hoc à un mécanisme permanent (Bahamas)

À l'époque où les données ont été recueillies, les Bahamas avaient pour pratique de constituer des comités de rédaction qui étaient chargés d'établir un rapport sur un domaine spécifique des droits de l'homme et étaient dissous dès qu'ils avaient rendu ce rapport. Chaque comité de rédaction ad hoc était dirigé par un ministère chef de file. Depuis 2014 les Bahamas sont en transition vers un mécanisme national interministériel d'élaboration des rapports et de suivi et ont institué à cet effet un groupe de travail dirigé par le Bureau du Procureur

général qui se compose des points focaux en place dans différents ministères et de représentants du Département de la statistique, de la police, des forces de défense et du Bureau du Procureur général, ainsi que de la société civile.

Mécanisme ministériel

Un mécanisme ministériel :

- Est un mécanisme permanent relevant d'un seul ministère ;
- Demeure actif au sein de ce ministère après l'élaboration d'un rapport ;
- Pérennise ses capacités institutionnelles, pratiques, réseaux et connaissances en matière d'élaboration et de suivi des rapports, mais dans ce seul ministère ;
- Peut être plus ou moins efficace selon le degré de volonté politique se manifestant au sein du ministère concerné.

Mécanisme ministériel (Mexique)

La Direction des droits de l'homme et de la démocratie du Ministère des affaires étrangères est chargée de coordonner l'élaboration des rapports internationaux sur les droits de l'homme destinés aux mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies et au système interaméricain de protection des droits de l'homme. La Direction coordonne les communications et assure la liaison avec ces organismes internationaux des droits de l'homme.

Elle comprend deux sous-directions, chacune étant divisée en unités spécialisées chargées d'établir des rapports spécifiques. La sous-direction de la politique internationale relative aux droits de l'homme regroupe les unités spécialisées dans les domaines suivants : droits civils et politiques ; droits économiques, sociaux et culturels ; groupes vulnérables ; droits des femmes et égalité des sexes. La sous-direction du contentieux, de la démocratie et des droits de l'homme regroupe les unités chargées du suivi des affaires portées devant le système interaméricain des droits de l'homme, de la collaboration et des questions relatives à la migration et aux réfugiés. Ces unités ont pour responsabilité de constituer des comités de rédaction ad hoc composés de représentants de divers organismes gouvernementaux. La Direction est ainsi à même d'assurer la coordination intergouvernementale et la coordination avec le Parlement, les INDH, l'appareil judiciaire et, dans une moindre mesure, avec la société civile.

Mécanisme interministériel

Un mécanisme interministériel :

- Est un mécanisme permanent qui rassemble dans une structure commune des représentants de deux ministères ou plus ;
- Est souvent doté d'un secrétariat exécutif qui est implanté au sein du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la justice, par exemple, et coordonne la collecte d'informations, assure le service des réunions du mécanisme national et établit une version préliminaire des rapports ;
- Est le plus souvent institué en vertu d'un mandat législatif officiel ;
- Réunit régulièrement son réseau de membres ainsi que les points focaux ministériels pour les droits de l'homme ;
- Pérennise ses capacités institutionnelles, pratiques, réseau et connaissances en matière d'élaboration et de suivi des rapports ;
- Veille à l'intégration des droits de l'homme et renforce les capacités essentielles en matière d'élaboration des rapports et de coordination entre les ministères ;
- Tend à être moins tributaire sur le plan de l'efficacité du degré de volonté politique se manifestant au sein d'un ministère particulier.

Mécanisme interministériel (Portugal)

Institué en vertu de la résolution n° 27/2010 du Conseil des ministres en mars 2010, le Comité national des droits de l'homme a pour responsabilité d'assurer la coordination intergouvernementale dans le but de promouvoir une approche intégrée des politiques relatives aux droits de l'homme. Le Comité a pour mission de définir la position du Portugal dans les instances internationales et de mettre en œuvre les obligations incombant au Portugal en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Le Portugal est partie à de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et le Comité coordonne donc toutes les activités du Gouvernement concernant les droits de l'homme, dont la mise en œuvre des obligations internationales et régionales incombant au Portugal en matière d'élaboration de rapports (pour les organes de traités, les procédures spéciales et le processus de l'Examen périodique universel ; pour le Conseil de l'Europe).

Le Comité est présidé par le Ministère des affaires étrangères, dont la Division des droits de l'homme fait office de secrétariat permanent du Comité. Tous

les ministères sont représentés dans le Comité, au niveau du Secrétaire d'État pour certains. L'office national de la statistique en est aussi membre. Le Comité bénéficie de l'appui – outre de ses membres – d'un réseau de points focaux ministériels pour les droits de l'homme. Le Comité se réunit en séance plénière au moins trois fois par an et au niveau des groupes de travail aussi souvent que nécessaire. Au moins une des trois séances plénières doit être ouverte à la société civile. Le courrier électronique est le principal moyen de communication du Comité. Le secrétariat actualise régulièrement la liste de diffusion électronique aux membres et aux points focaux ministériels pour les droits de l'homme.

Mécanisme distinct sur le plan institutionnel

Un mécanisme distinct sur le plan institutionnel :

- Est une institution distincte mise en place par le gouvernement pour assurer la coordination, établir des rapports et procéder à des consultations ;
- Est doté d'un budget distinct, d'un personnel distinct et est structuré en interne en directions, programmes et sous-programmes ;
- Est constitué en tant qu'institution par le gouvernement et poursuit son activité après l'achèvement de rapports spécifiques ;
- Pérennise ses compétences et connaissances et est habilité à contrôler son budget et à nommer dans l'indépendance les membres de son personnel.

Mécanisme distinct sur le plan institutionnel (Maroc)

La Délégation interministérielle aux droits de l'homme a été instituée en 2011 par le décret n° 2-11-150. Eu égard à sa mission intersectorielle, elle est dirigée par un représentant interministériel nommé par le Roi et rend directement compte au chef du Gouvernement. Elle est chargée de coordonner les politiques nationales relatives aux droits de l'homme et d'assurer la liaison avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme. Elle propose des mesures visant à assurer la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le Maroc, elle établit des rapports périodiques nationaux destinés aux organes de traités ou au processus de l'Examen périodique universel et suit l'avancement de la mise en œuvre des recommandations émanant de ces organes ou formulées dans le cadre des procédures spéciales. Elle appuie des organisations non gouvernementales (ONG) nationales actives dans le domaine des droits de l'homme et favorise le dialogue avec les ONG internationales.

Le décret n° 2-11-150 comporte un certain nombre d'articles définissant la structure de la Délégation de cette institution. Les tâches en son sein sont réparties de façon très formelle entre ses trois directions, chargées de la coordination, de la liaison avec les organes des droits de l'homme, de la facilitation des activités de base en vue de l'élaboration des rapports, et des consultations au niveau national, entre autres.

Q 4. Quel type de mécanisme choisir ?

Mécanisme ad hoc ou mécanisme permanent

Les considérations ci-après sont utiles pour déterminer si le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi doit être ad hoc ou permanent :

- L'élaboration des rapports destinés à des organes internationaux ou régionaux requiert un engagement politique et des connaissances techniques, ainsi que des ressources et des capacités spécifiques.
- Les États qui recourent à des mécanismes ad hoc pour établir leurs rapports sont habituellement confrontés aux mêmes problèmes de capacité chaque fois qu'ils constituent un nouveau comité de rédaction et ils se heurtent à des difficultés tenant au défaut de coordination et à la faiblesse de la mémoire institutionnelle.
- Étant donné que les organes de traités prennent souvent du retard dans l'examen des rapports qui leur sont soumis, le risque est plus élevé que les rédacteurs nommés par le gouvernement ne soient plus disponibles pour le dialogue constructif avec l'organe de traités, ce qui nuit à la mémoire institutionnelle.
- Les recherches du HCDH au titre de son *Étude sur la collaboration des États avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme* montrent que, à l'opposé de la plupart des mécanismes permanents, aucun des mécanismes ad hoc examinés ne pérennise de réseau de points focaux dans les ministères ou départements en vue de l'élaboration des rapports et du suivi.
- Les mécanismes permanents font un meilleur usage de leurs ressources car les besoins en matière d'élaboration des rapports et de suivi destinés aux divers mécanismes des droits de l'homme sont souvent complémentaires.
- Les mécanismes permanents permettent un suivi continu durant tout le cycle des rapports, y compris pour les rapports à mi-parcours de l'Examen périodique universel et pour les procédures de suivi établies par les organes de traités.

- Les mécanismes permanents permettent, à l’opposé des structures ad hoc, un suivi actif et systématique des responsabilités liées à la mise en œuvre.
- Les mécanismes permanents sont plus aptes à renforcer la cohérence nationale dans le domaine des droits de l’homme.
- Les mécanismes permanents permettent d’assurer une liaison plus efficace avec le parlement, l’appareil judiciaire, les INDH et la société civile aux fins de l’élaboration et du suivi des rapports relatifs aux droits de l’homme destinés à des organes internationaux. Ils offrent aux groupes de la société civile un moyen fiable et prévisible de communiquer des informations au titre du processus des rapports et du dialogue national ; ils permettent en outre d’éviter que les membres du personnel ministériel, déjà surchargés de travail, soient submergés face à de multiples démarches et communications individuelles et fragmentaires (ou demandes de réunions) émanant de groupes de la société civile.
- Les efforts de l’ONU et d’autres acteurs visant à aider les États à renforcer leurs capacités nationales en matière d’élaboration des rapports et de suivi des recommandations émanant des organes internationaux ou régionaux seront plus durables et efficaces s’ils peuvent être menés de manière à répondre de façon progressive aux besoins en la matière du mécanisme national permanent.

Pour ces raisons, il est **recommandé aux autorités d’envisager d’investir dans la mise en place d’un mécanisme permanent et/ou dans son renforcement**. Un tel mécanisme permettrait de remédier aux problèmes exposés ci-dessus, ainsi que d’établir des liens durables entre les différents ministères.

Quel type de mécanisme permanent ?

L’ensemble de données utilisé dans l’*Étude* montre qu’il n’y a pas toujours de corrélation entre le type de mécanisme permanent mis en place et l’aptitude de ce mécanisme à gérer avec efficacité le processus des rapports (à savoir présenter les rapports en temps requis et apurer l’arriéré de rapports). Deux mécanismes interministériels examinés se sont révélés plus performants qu’un mécanisme distinct sur le plan institutionnel dans la résorption de l’arriéré et un mécanisme ministériel s’est révélé plus performant que deux des mécanismes interministériels.

Si le mécanisme est permanent, la question de savoir s’il doit être ministériel, interministériel ou distinct sur le plan institutionnel est de moindre importance.

Q 5. De quel type de mandat devrait être investi un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi ?

Un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi peut être institué par :

- Un texte législatif (adopté par le parlement) ;
- Un texte réglementaire (adopté par l'exécutif sans recourir au parlement) ;
- Un mandat découlant d'une politique (défini après l'adoption d'une décision de politique par une instance exécutive ou ministérielle).

S'agissant des mandats découlant d'une politique, un plan d'action national pour les droits de l'homme peut (comme c'est le cas, par exemple, à Maurice⁴) être à l'origine du mandat chargeant un mécanisme national d'élaborer des indicateurs et des repères et de suivre la performance de l'État sur la base de ces repères.

L'*Étude* montre que certains des mécanismes les plus performants sur les plans de l'élaboration des rapports et de la conduite de consultations participatives sont dotés d'un mandat assez souple découlant d'une politique et non d'un mandat législatif officiel détaillé. Toutefois, dans un souci de durabilité un **mandat législatif global devrait être l'option privilégiée** car les décrets et décisions d'une instance exécutive sont plus susceptibles d'être modifiés.

Second facteur (plus important encore) : la nécessité d'une compréhension commune du rôle de ce mécanisme par les différents acteurs gouvernementaux. Le mécanisme national doit avoir le poids et le statut politiques requis pour le rendre apte à solliciter et obtenir des informations en retour auprès des divers ministères et institutions. Une participation ou un appui au niveau ministériel, passant soit par l'implantation du mécanisme au sein du pouvoir exécutif central, soit par une participation directe des ministres (par exemple aux séances plénières ou aux réunions de validation des projets de rapport), est un facteur important à cet égard et garantit une **appropriation politique** cruciale aux échelons les plus élevés.

⁴ Voir plus loin dans le présent document l'encadré sur les plans de mise en œuvre et les plans d'action nationaux pour les droits de l'homme (chap. II, sect. D).

Q 6. Quelles devraient être la structure du mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi et sa dotation en ressources ?

La majorité des mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi sont tributaires de leur(s) ministère(s) de tutelle pour :

- o La mise à disposition d'agents chargés de mener leurs diverses activités ;
- o L'affectation des crédits requis pour mener leurs programmes et activités.

Seuls les mécanismes distincts sur le plan institutionnel contrôlent leur budget et recrutent leur personnel.

Un budget et une structure à l'appui des capacités essentielles

(Maroc)

La répartition des tâches au sein de la Délégation interministérielle aux droits de l'homme est très formelle ; elle s'articule autour de trois directions et d'un secrétariat général, ainsi que d'une division des affaires administratives et financières – chargée d'apporter l'appui administratif, logistique et financier requis pour la gestion courante de la Délégation.

La Délégation négocie son budget directement avec le Ministère des finances sur la base de son plan stratégique et de son plan d'action annuel. Ce budget fait l'objet d'une allocation distincte de celles des différents ministères ; il couvre ses fonctions de coordination, de facilitation des activités principales et de dialogue national et lui permet de contrôler le recrutement de son personnel.

En tant qu'entité publique distincte, la Délégation peut recruter directement du personnel ou employer du personnel détaché par d'autres départements gouvernementaux, ce qui lui permet de former son personnel et de veiller à ce qu'il actualise ses compétences essentielles en matière d'élaboration et de suivi des rapports. En décembre 2015, la Délégation comptait 62 agents et projetait de porter ses effectifs à un total de 70 à 80 agents à temps plein avant la fin de 2016. Elle est installée dans un immeuble qui lui est réservé et est doté, pour faciliter les consultations, de trois salles de réunion (la plus vaste pouvant accueillir jusqu'à 60 personnes). L'immeuble est en cours de rénovation pour y aménager un centre de documentation et d'autres bureaux et salles de réunion.

Dans la plupart des cas étudiés, les crédits budgétaires affectés au mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi sont imputés sur le budget d'un ou de plusieurs ministères.

Dotation budgétaire du mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi

Cambodge

Au Cambodge, les cinq structures à assise ministérielle chargées de s'acquitter des obligations internationales du pays en matière d'élaboration de rapports relatifs aux droits de l'homme reçoivent une dotation budgétaire de leur ministère de tutelle. Quatre d'entre elles disposent d'un personnel suffisant, chacune disposant d'un effectif de 25 à 50 agents.

Mexique

La Direction des droits de l'homme et de la démocratie du Ministère des affaires étrangères compte 41 agents ; elle a chargé des unités spécialisées dans certains droits de réunir des comités de rédaction ad hoc composés de représentants de divers organismes gouvernementaux. Le Ministère finance le budget de la Direction et les activités de ses unités spécialisées.

Les recherches menées par le HCDH font apparaître que disposer de son propre budget ou contrôler directement le recrutement de son personnel ne rend pas forcément plus efficace un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi. La **planification approfondie** peut produire des résultats impressionnants dès lors que les différents ministères affectent pour l'exercice annuel à venir les crédits budgétaires requis pour financer les activités liées au mécanisme national, par exemple la participation aux séances des organes de traités ou aux séances consacrées à l'Examen périodique universel ou bien la collecte des informations nécessaires. Dans pareil cas il n'est pas indispensable d'être doté d'un budget distinct et conséquent et d'un personnel distinct, et une efficacité maximale dans l'emploi des ressources disponibles est garantie.

L'efficacité est déterminée par un autre facteur encore : la **stabilité des membres du personnel** chargés de collecter des informations sur certains droits afin qu'ils aient le temps d'acquérir une connaissance approfondie de ces droits et d'assurer la coordination avec les travaux y relatifs du mécanisme national. Cette stabilité permet d'accumuler des compétences et des connaissances et de renforcer de manière durable le professionnalisme au niveau national.

Un secrétariat stable peut contribuer à cette durabilité, en conjonction avec un mécanisme à composition large s'appuyant sur un réseau de points focaux au sein des ministères.

Efforts de l'ONU visant à renforcer les capacités pour la création d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi

Des États demandent régulièrement au HCDH de les aider à renforcer leurs capacités nationales en matière d'élaboration des rapports destinés aux organes de traités et au processus de l'Examen périodique universel, mais en l'absence de mécanisme national permanent à même de pérenniser les capacités et la mémoire institutionnelles, la coopération technique ne permet pas d'assurer le renforcement progressif et la durabilité des capacités.

C'est pour cette raison et eu égard à l'expérience acquise par le HCDH dans le domaine du renforcement des capacités que la création d'un mécanisme national permanent mettant en jeu des liens durables avec les différents ministères, et/ou son renforcement, est jugée essentielle pour permettre au HCDH (ou à tout autre organisme des Nations Unies ou intervenant pourvoyeur d'assistance technique) de contribuer efficacement à renforcer les capacités nationales et de passer d'une succession d'activités ad hoc de formation à une solution pérenne pour les États.

Entre autres nombreux exemples de l'assistance technique fournie par le HCDH, il convient de signaler que sa présence sur le terrain en Haïti (la Section des droits de l'homme de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti) a, à partir de 2011, soutenu le fonctionnement d'un mécanisme national préliminaire des droits de l'homme (le comité interinstitutions pour les droits de l'homme) dans le contexte du premier Examen périodique universel du pays. En 2013, ce comité ad hoc a été institutionnalisé par décret ministériel et est devenu une structure permanente : le Comité interministériel des droits de la personne.

Depuis la création du Comité le HCDH lui a fourni une aide en participant à ses réunions et en prodiguant des conseils dans ce cadre, ainsi qu'en apportant un soutien à l'élaboration de son plan de travail pour 2013-2016 et une assistance technique pour l'élaboration des rapports destinés aux organes de traités et au processus de l'Examen périodique universel ainsi que pour l'organisation des visites de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Le tout a été rendu possible par la mise en place de canaux de communication efficaces et de bonnes relations de travail avec les membres de ce Comité et sa direction.

Le Bureau du HCDH en Tunisie a appuyé la création d'un mécanisme national permanent. Placé sous l'égide du Cabinet du Premier Ministre, ce mécanisme institué par voie de décret a été lancé officiellement le 14 décembre 2015.

Le HCDH a contribué à sa mise en place à partir de mai 2014 en aidant à compiler les recommandations adressées à la Tunisie au titre de l'Examen périodique universel ainsi que par des organes de traités et des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, en facilitant les échanges de bonnes pratiques, en dispensant une formation aux responsables concernés, en menant une action de plaidoyer et en apportant un appui à la rédaction du décret.

Le mécanisme national devrait par ailleurs être soucieux de **l'équilibre des sexes dans la composition de son personnel**, c'est-à-dire parvenir à la parité, et les membres de son personnel devraient intégrer **une perspective du genre dans la conduite de leurs travaux**. Pour ce faire, les membres de ce personnel doivent prendre en considération les recommandations en lien avec le genre adressées par les mécanismes des droits de l'homme (concernant la discrimination sexiste, la violence envers les femmes et les filles, la santé sexuelle et procréative, l'éducation des filles, la traite des personnes, l'accès des femmes à la justice, etc.), ainsi que le fait que certains problèmes de droits de l'homme (détention, torture, déplacement, accès aux terres, etc.) ont des répercussions différentes sur les femmes, les hommes, les filles, les garçons et d'autres catégories de personnes. Les membres du personnel du mécanisme doivent à cette fin entretenir des contacts avec les ministères s'occupant des questions liées aux femmes et au genre et avec les points focaux pour les questions liées au genre au sein des différents ministères. Des séances de formation ou d'information sur l'intégration du genre devraient être organisées afin de renforcer les capacités du personnel en la matière.

II. CRITÈRES ESSENTIELS DE L'EFFICACITÉ D'UN MÉCANISME NATIONAL

Un mécanisme national mis en place par un État doit remplir un certain nombre de critères pour que cet État le considère comme **efficace et constituant une bonne pratique** et est utile à plusieurs égards sur le plan national.

Par efficacité d'un mécanisme national, on entend :

- Son **efficacité en termes d'élaboration des rapports** (respect des délais de soumission et réduction de l'arriéré de rapports périodiques) ;

- Son efficacité au regard de certaines capacités, à savoir la **capacité à collaborer avec les mécanismes des droits de l’homme, la capacité à assurer la coordination, la capacité à mener des consultations et la capacité à gérer l’information** ;
- Son efficacité sur un plan plus général, à savoir à quel point il parvient à **obtenir certains résultats**, notamment l’*auto-évaluation* par l’État de son bilan concernant : la mise en œuvre des différents instruments ainsi que des recommandations émanant d’organes des Nations Unies et d’organes régionaux ; l’élaboration d’un *cadre national pour l’élaboration et le suivi des rapports* ; l’acquisition d’une *expertise* ; la promotion du *dialogue national* ; l’appui à l’*examen des lois et des politiques* ; le renforcement de la *gouvernance fondée sur les droits de l’homme* ; la *mise en évidence des bonnes pratiques*.

Comme exposé plus haut, en premier lieu, **il est essentiel que les mécanismes nationaux d’élaboration des rapports et de suivi soient des organes permanents**, c’est-à-dire que leur existence se prolonge au-delà de l’élaboration d’un seul et unique rapport. De tels mécanismes peuvent être ministériels ou interministériels ou encore être distincts sur le plan institutionnel. En deuxième lieu, sur le plan de l’efficacité il peut se révéler bénéfique pour un mécanisme national **d’être investi d’un mandat officiel global émanant d’une instance législative ou découlant d’une politique**, ainsi que de susciter une communauté de vues quant à son rôle parmi les différentes instances gouvernementales et de faire l’objet d’une **appropriation politique à l’échelon le plus élevé**. En troisième lieu, tout mécanisme national devrait être doté d’un **personnel affecté spécifiquement à son service, qualifié et stable** de manière à renforcer l’expertise, les connaissances et le professionnalisme au niveau du pays.

Tout mécanisme national se voulant efficace devrait en outre posséder les **quatre capacités essentielles** suivantes :

- a) Capacité à collaborer ;
- b) Capacité à assurer la coordination ;
- c) Capacité à mener des consultations ;
- d) Capacité à gérer l’information.

A. Collaboration

Par capacité à collaborer d’un mécanisme national, on entend sa capacité à :

- Collaborer et entretenir des contacts avec les organes internationaux et régionaux des droits de l’homme (dans le cadre du processus des rapports,

du dialogue avec ces organes ou de la facilitation des visites des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ou du Sous-Comité pour la prévention de la torture) ;

- Organiser et centraliser l'élaboration des rapports destinés aux mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, ainsi que des réponses aux communications, aux questions de suivi et aux recommandations ou décisions émanant de ces mécanismes.

Les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi pourraient renforcer leur capacité à collaborer en recourant à la planification annuelle ainsi qu'en adoptant des directives et procédures normalisées relatives au processus des rapports.

Capacité à collaborer

Bahamas

Aux Bahamas, les objectifs du mécanisme national, en cours de mise en place, sont les suivants : a) enrôler dans le groupe de travail des personnes possédant l'expertise voulue ; b) leur inculquer les connaissances pratiques et les doter des outils nécessaires à leur travail ; c) leur dispenser une formation sur les droits de l'homme et les mécanismes internationaux des droits de l'homme ; d) collaborer avec ces personnes en débattant avec elles et en leur confiant des tâches ; e) les encourager à nouer le dialogue avec leurs communautés respectives (y compris ailleurs que sur le lieu de travail) et les doter des moyens requis à cet effet ; f) mettre en route les travaux, à savoir élaborer des rapports et suivre la mise en œuvre des recommandations déjà adressées aux Bahamas.

Mexique

La Direction des droits de l'homme et de la démocratie du Ministère des affaires étrangères a créé des unités spécialisées qui s'occupent de droits spécifiques et sont chargées d'élaborer les rapports y relatifs. Ces unités ont en outre pour mission de constituer des comités de rédaction ad hoc rassemblant des membres de divers autres organismes gouvernementaux.

Maroc

La Délégation interministérielle aux droits de l'homme s'est dotée d'une direction distincte en charge des relations avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme, institutionnalisant sa capacité à collaborer.

La Délégation a défini un ensemble normalisé d'étapes à suivre selon une répartition précise des tâches aux fins de l'élaboration des rapports. Pour chaque rapport, en concertation avec les ministères compétents elle arrête un plan d'action et un calendrier d'activités (cadre de référence). Ce processus donne lieu à la création d'une équipe spéciale composée de membres d'un réseau de points focaux pour les droits de l'homme et la Délégation détermine quelles parties prenantes sont susceptibles de détenir des informations à inclure dans le rapport et fixe un délai pour la communication de ces informations. Elle fixe aussi un projet de calendrier des étapes du processus de rédaction du rapport et du recours aux mécanismes de consultation en vue de l'affinement et de la finalisation de son texte.

Liste récapitulative pour le renforcement de la capacité à collaborer d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi

- Établir un secrétariat exécutif chargé d'appuyer les travaux du mécanisme national
- Renforcer la capacité du secrétariat exécutif à collaborer avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme, ainsi que sa capacité à rédiger et à présenter des rapports
- Mettre en place au sein de chaque ministère un réseau de points focaux nommés par le ministre aux fins de la rédaction des rapports et du partage de l'information
- Élaborer à l'intention des membres du mécanisme national et des points focaux des directives et procédures normalisées à suivre pour l'élaboration des rapports
- Dresser un inventaire des rapports attendus (rapport au titre de l'Examen périodique universel et rapports destinés aux organes de traités), ainsi que des visites à venir de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ou du Sous-Comité pour la prévention de la torture
- Définir un plan de travail et un calendrier d'activités indiquant les délais à respecter, la répartition des responsabilités et les coûts estimatifs (de la participation à l'examen des rapports, par exemple)

- ☑ Mettre en place des groupes de rédaction composés de membres du réseau de points focaux (sous la coordination du secrétariat exécutif du mécanisme ou selon d'autres modalités), par exemple un groupe pour chacun des différents instruments relatifs aux droits de l'homme ratifiés ou des groupes pour différents blocs de droits ou encore un groupe pour un rapport déterminé à soumettre

B. Coordination

Par capacité d'un mécanisme national à assurer la coordination, on entend sa capacité à exercer l'autorité dont il est investi de diffuser des informations et d'en organiser et d'en coordonner la collecte tant auprès des entités gouvernementales que d'autres acteurs étatiques, dont l'office national de la statistique, le parlement et l'appareil judiciaire, aux fins du processus des rapports et du suivi des recommandations.

Les éléments recueillis indiquent que les mécanismes de type ad hoc sont moins aptes que les autres types à s'appuyer sur un réseau pérenne de points focaux ministériels pour les droits de l'homme aux fins de l'élaboration et du suivi des rapports. Les mécanismes sont d'autant plus stables qu'ils font appel à des réseaux de cet ordre et aux autres dispositifs usuels de coordination (comités et groupes de travail interministériels, entre autres).

Les mécanismes nationaux ne peuvent s'acquitter en toute efficacité de leur fonction de coordination que s'ils sont bien visibles et que si une communauté de vues existe quant à leur rôle, ce à quoi contribuerait sans conteste un appui ministériel – grâce à l'implantation du mécanisme au centre de l'appareil exécutif ou à la participation directe des ministres et des secrétaires d'État, en particulier aux réunions plénières ou aux réunions de validation des projets de rapports.

Capacité à assurer la coordination

Maurice

Le mécanisme national se compose de l'Unité des droits de l'homme, chargée de la coordination, et du Comité de surveillance des droits de l'homme (réseau de surveillance multipartite). Mises en place en 2010 et 2011, respectivement, ces deux entités relèvent l'une et l'autre des services du Premier Ministre. Elles collaborent très étroitement avec le Bureau du Procureur général en vue de l'élaboration des rapports.

L'Unité des droits de l'homme fixe un calendrier pour la tenue de consultations avec l'ensemble des parties prenantes, en tenant compte du délai de

soumission du rapport. Elle procède à la collecte des données avec le Bureau du Procureur général ou le ministère compétent. L'Unité se met en contact avec les points focaux des ministères concernés pour leur demander de lui fournir les renseignements requis et il appartient ensuite à ces ministères d'obtenir les renseignements demandés auprès des autorités locales et d'autres entités.

Mexique

Six mois avant la soumission d'un rapport, la Direction des droits de l'homme et de la démocratie du Ministère des affaires étrangères envoie aux parties intéressées des copies des précédents rapports et des précédentes recommandations ; une note contenant des questions et des observations sur la teneur du rapport ; une note technique indiquant la limite de pages à respecter et expliquant le fonctionnement de l'organe de traités concerné ; un calendrier assorti d'objectifs et de dates butoirs pour l'élaboration du rapport.

Les unités spécialisées de la Direction en charge de droits spécifiques ont établi des réseaux de points focaux pour aider à coordonner la collecte des données auprès de 35 institutions fédérales. La Direction a élaboré des modalités de coordination durables pour la collecte des informations et leur partage avec le Parlement (Sénat et Chambre des députés) et la Cour suprême de justice.

La Direction a mis en place un processus permanent de communication avec la Chambre des députés, en application duquel, par exemple, elle a adressé à la Chambre une notification l'informant dix mois à l'avance du processus d'élaboration du rapport au titre de l'Examen périodique universel et lui a transmis le projet de rapport pour observations. La Direction transmet en outre à la Chambre les recommandations émanant des organes de traités et la met en contact avec les rapporteurs spéciaux.

Afin de recueillir des données statistiques sur les affaires en lien avec les droits de l'homme, la Direction a mis en place une procédure permanente de coordination avec la Cour suprême de justice ; elle est appliquée depuis 2011.

Maroc

La Délégation interministérielle aux droits de l'homme s'est dotée de sa propre capacité de coordination en créant une direction en charge de la coordination intergouvernementale qui fait appel à un réseau de points focaux pour obtenir les informations requises pour l'élaboration des rapports et le suivi.

La Délégation assure à titre distinct la coordination de ses activités avec les membres de l'appareil judiciaire par le canal du Ministère de la justice et des libertés ; elle a élaboré des guides sur les instruments internationaux auxquels le Maroc est partie qui servent à former les juges et les autres magistrats.

République de Corée

Les « organismes publics chefs de file » coordonnent l'élaboration des rapports destinés aux organes de traités. Ils consignent les dates auxquelles les rapports sont attendus, fixent et communiquent les calendriers prévus pour l'élaboration des rapports et invitent les parties prenantes pertinentes à fournir des informations et à siéger dans les comités de rédaction ad hoc. Le ministère chef de file établit ensuite le projet de rapport, réunit le comité de rédaction et arrête la version définitive du rapport.

Les organismes publics chefs de file pour les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme sont les suivants :

- Le Ministère de la justice (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques et premier Protocole facultatif s'y rapportant ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; Examen périodique universel ; plan d'action national) ;
- Le Ministère de la santé et des affaires sociales (Convention relative aux droits des personnes handicapées ; Convention relative aux droits de l'enfant et Protocoles facultatifs concernant, l'un, l'implication d'enfants dans les conflits armés et, l'autre, la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants) ;
- Le Ministère des affaires étrangères et du commerce (Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale) ;
- Le Ministère de l'égalité entre les sexes et de la famille (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et Protocole facultatif s'y rapportant).

Sénégal

Au Sénégal, le Ministère de la justice informe l'appareil judiciaire des observations finales et des recommandations émanant des organes de traités.

Il est également important que les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi mettent en place des procédures de coordination avec les autorités aux échelons local et infranational afin d'évaluer les efforts menés à ces

échelons. Comme l'ont constaté des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, le mouvement de décentralisation et les compétences croissantes confiées aux autorités locales et aux autres autorités infranationales ont abouti à ce que la mise en œuvre des obligations des États au titre du droit international des droits de l'homme relève de plus en plus souvent des autorités locales et infranationales. Dans un rapport récent, la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable a ainsi recommandé que les États encouragent les autorités locales et les autres autorités infranationales à participer activement aux travaux de tous les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme compétents, en particulier aux processus d'examen par les organes de traités et aux procédures de plaintes, à l'Examen périodique universel et aux procédures spéciales ; elle y a aussi préconisé que les recommandations émanant des mécanismes internationaux des droits de l'homme soient communiquées aux autorités locales et autres autorités infranationales, accompagnées de demandes de réponses et de mesures de suivi, et soient diffusées auprès des communautés locales sous une forme qui leur soit accessible (voir A/HRC/28/62).

Liste récapitulative pour le renforcement de la capacité d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi à assurer la coordination

- ☑ Veiller à ce que le mécanisme national se réunisse régulièrement (en plénière)
- ☑ Fixer un calendrier pour la tenue régulière de réunions de coordination avec tous les points focaux ministériels et établir une liste de diffusion par courrier électronique pour le partage régulier des informations
- ☑ Prévoir, lors des réunions ordinaires plénières et/ou des réunions des points focaux, une séance où le chef de la délégation rendra compte de l'Examen périodique universel concernant le pays ou de l'examen de son rapport par l'organe de traités concerné, ainsi que des recommandations reçues
- ☑ Dans le cadre de l'élaboration d'un rapport, veiller à : a) organiser une réunion préparatoire du mécanisme national pour expliquer le fonctionnement du mécanisme des droits de l'homme concerné et présenter la structure et la teneur du rapport ; b) envoyer aux membres du mécanisme national et aux points focaux un tableau récapitulatif des recommandations reçues et indiquant les ministères chargés d'y donner suite, et les inviter, à cette occasion, à communiquer des informations et/ou des projets de contributions pour le rapport périodique, en précisant la limite de mots et les délais applicables

- ☑ Par l'intermédiaire du ministère de la justice, transmettre aux différents échelons de l'appareil judiciaire les recommandations des mécanismes des droits de l'homme et recueillir auprès des tribunaux des informations sur les affaires en lien avec les droits de l'homme
- ☑ Établir une procédure permanente de dialogue avec le parlement, notamment pour l'informer du processus d'élaboration ou d'examen d'un rapport, lui soumettre des projets de rapports pour observations, lui transmettre les recommandations reçues et assurer la liaison entre le parlement et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales

C. Consultation

Par capacité d'un mécanisme national à mener des consultations, on entend sa capacité à favoriser la concertation avec l'INDH (ou les INDH) du pays et la société civile et à les consulter.

Élaboration des rapports : responsabilité de l'État en matière de rédaction et de consultation

L'élaboration du rapport d'un État doit donner lieu à un large processus de consultation mais le rapport final et son contenu restent de la responsabilité exclusive des autorités. Les organes de traités encouragent vivement les gouvernements à consulter largement et véritablement les autres principales parties prenantes dans le cadre de l'élaboration des rapports nationaux, comme l'exigent d'autres mécanismes, tels que l'Examen périodique universel. Les principales parties prenantes sont les INDH et la société civile, par exemple les ONG, les associations de juristes, les associations professionnelles, les milieux universitaires et les syndicats. Les consultations peuvent prendre diverses formes, par exemple la participation des parties prenantes à des ateliers ou à des réunions préparatoires des comités de rédaction ou la formulation par ces parties prenantes d'observations sur les projets de rapports. Outre ces consultations, les parties prenantes peuvent aussi collaborer directement avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme, en particulier en adressant leur propre rapport aux organes de traités ou en fournissant des informations à inclure dans le rapport des parties prenantes au titre de l'Examen périodique universel.

Dans une observation générale formulée en 2013, le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme encourage les INDH à faire rapport indépendamment

des pouvoirs publics. Il indique que les INDH doivent être consultées par les autorités dans le cadre de l'élaboration des rapports destinés aux mécanismes des droits de l'homme, mais qu'elles ne devraient ni élaborer ces rapports, ni faire rapport au nom des autorités.

Les consultations nationales et les autres formes de dialogue régulier qui se déroulent à l'initiative du mécanisme national et associent les INDH et la société civile peuvent être une occasion de débattre publiquement des projets de rapports et de réponses à des organes internationaux ou régionaux des droits de l'homme.

Dans l'idéal, les détenteurs les plus désavantagés de droits, à savoir les personnes et groupes défavorisés et marginalisés, devraient aussi être consultés de manière à aider les autorités à élaborer des rapports périodiques ou des réponses dressant un tableau fidèle des mesures prises pour remédier aux problèmes signalés par les intéressés et donc à renforcer grandement la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte.

Capacité à mener des consultations

Institutions nationales des droits de l'homme

Au Mexique, la Direction des droits de l'homme et de la démocratie transmet pour examen tous les rapports à la Commission nationale des droits de l'homme et la consulte au sujet des projets de réponses aux recommandations émanant des organes de traités. Soucieuse de préserver son indépendance à l'égard des pouvoirs publics, la Commission présente son analyse et ses vues dans ses propres rapports à ces organes. En règle générale, la Commission est invitée aux réunions du Ministère des affaires étrangères consacrées à l'élaboration des rapports sur les droits de l'homme mais n'y participe qu'en qualité d'observateur.

Au Portugal, le Médiateur (INDH) est invité à titre permanent à assister aux réunions du Comité national des droits de l'homme.

En République de Corée, les autorités sont tenues de prendre en considération les vues de la Commission nationale des droits de l'homme lors de l'élaboration des rapports destinés aux organismes internationaux des droits de l'homme.

Société civile

Au Cambodge, cinq mécanismes sont chargés de l'élaboration des rapports, chacun étant rattaché à un ministère et régi par un décret ou sous-décret. À leur nombre figure le Comité des droits de l'homme, qui a été créé en 2000 et relève du Conseil des Ministres ; il a pour responsabilité d'établir les rapports au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de l'Examen périodique universel, ainsi que d'assurer la liaison avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. La loi l'habilite à élaborer les rapports sur la mise en œuvre par le Cambodge des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en concertation avec les ministères, les institutions et la société civile ou selon d'autres modalités, dans le souci de protéger et promouvoir ces droits dans le pays. Le Conseil national pour les enfants est chargé d'établir les rapports au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant et le Conseil pour les personnes handicapées d'établir les rapports au titre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Tous deux associent la société civile à leurs travaux.

À Maurice, le Conseil des services sociaux, réseau de la société civile qui regroupe plus de 125 ONG, prend une part active à l'action de plaider en faveur des politiques et est représenté au Comité de surveillance des droits de l'homme en qualité de point focal de la société civile.

Au Portugal, le Comité national des droits de l'homme tient au moins trois réunions plénières par an et se réunit en groupe de travail aussi souvent que nécessaire. Au moins une de ces réunions plénières doit être ouverte à la société civile. Les divers groupes de travail tiennent plus fréquemment des réunions avec des groupements de la société civile ; ces réunions sont bien souvent organisées afin de débattre certaines questions (telles que les droits des personnes âgées), à la demande de ces groupements, ou d'examiner des projets de rapports aux organes de traités. Le Comité national des droits de l'homme a élaboré une liste de diffusion aux ONG, sur laquelle toute ONG peut demander à être inscrite en vue de recevoir les invitations aux réunions du Comité et les procès-verbaux de ces réunions.

Liste récapitulative pour le renforcement de la capacité des mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi à mener des consultations

- ☑ Établir un calendrier des consultations avec toutes les parties prenantes en tenant compte des délais fixés pour l'élaboration des rapports
- ☑ S'il est distinct sur le plan institutionnel, le mécanisme national peut se doter d'une direction chargée de la coordination avec l'INDH et la société civile
- ☑ Sinon, il peut mettre en place un « guichet » pour consulter l'INDH et la société civile au cours du processus de rédaction du rapport
- ☑ Associer systématiquement des représentants de l'INDH à la structure et aux groupes de travail du mécanisme national, ainsi qu'à ses réunions plénières (sans droit de vote, dans le souci de préserver son indépendance, conformément aux Principes de Paris)
- ☑ Envoyer les projets de rapports aux INDH pour observations
- ☑ Établir un réseau de contacts et une liste de diffusion pour les ONG
- ☑ Inviter périodiquement la société civile à participer à certaines réunions plénières ou réunions de points focaux
- ☑ Organiser des réunions avec la société civile sur des thèmes spécifiques (notamment à la demande de groupements de la société civile)
- ☑ Diffuser auprès du réseau de la société civile les comptes rendus des réunions plénières et/ou des réunions tenues avec la société civile

D. Gestion de l'information

Par capacité d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi à gérer l'information, on entend sa capacité à :

- Suivre l'adoption de recommandations et de décisions par les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme ;
- Saisir systématiquement, en les regroupant par thème, ces recommandations et décisions dans un tableur ou une base de données faciles à utiliser ;
- Identifier les ministères ou les organismes gouvernementaux compétents pour leur mise en œuvre ;
- Élaborer, avec les ministères compétents, des plans de suivi, assortis de délais, afin d'en faciliter la mise en œuvre ;

- Gérer l'information relative à la mise en œuvre des dispositions des instruments et des recommandations, y compris en vue de l'élaboration du rapport périodique suivant.

Il est vivement recommandé aux mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi de collaborer avec des représentants de l'office national de la statistique (comme au Portugal par exemple) afin d'optimiser leur capacité à gérer l'information.

Capacité à gérer l'information

Mexique

La Direction des droits de l'homme et de la démocratie joue un rôle primordial en répertoriant les recommandations, en les saisissant dans une base de données et en déterminant les principales institutions appelées à fournir des renseignements aux fins des rapports de suivi. La Direction, le Bureau du HCDH au Mexique et le Centre de recherche et d'enseignement en économie ont constitué une base de données accessible au public qui regroupe la totalité des 1 700 recommandations et observations relatives aux droits de l'homme adressées au Mexique par des mécanismes internationaux des droits de l'homme (www.recomendacionesdh.mx).

La Direction a pour responsabilité de répondre aux questions de suivi et aux recommandations formulées par des organes de traités et au titre de l'Examen périodique universel. Elle coordonne ces réponses en collaborant avec les comités ad hoc qui ont établi les rapports visés. Le Ministère des affaires étrangères identifie quelles sont les principales institutions appelées à fournir des informations aux fins des rapports de suivi et prend contact avec chacune d'entre elles en lui donnant un mois pour transmettre sa contribution. Cette instance assure la coordination avec d'autres entités étatiques aux fins de la surveillance de la mise en œuvre des recommandations.

Portugal

À l'issue de chaque dialogue avec un organe de traités, le Comité national des droits de l'homme transmet à ses membres les recommandations formulées par l'organe considéré et les affiche en outre sur son site Web. Après chaque dialogue, le Comité examine les observations et les recommandations de l'organe de traités à sa réunion plénière suivante, à laquelle le chef de la délégation nationale ayant participé au dialogue est invité afin de rendre compte de ce dialogue et de ces recommandations.

Le Comité actualise fréquemment la liste des recommandations ayant été adressées au Portugal par les organes de traités, par des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et dans le cadre du processus d'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, ainsi que par le Conseil de l'Europe et d'autres mécanismes régionaux des droits de l'homme.

Le Comité établit un plan de travail annuel, dont le dernier chapitre contient les promesses d'action formulées par des membres à titre individuel pour l'année suivante (trois promesses par membre). En fin d'année, les membres sont tenus de rendre compte des mesures qu'ils ont prises pour honorer leurs promesses. Ces informations sont consignées dans le rapport annuel du Comité. Le plan de travail et le rapport annuels sont des documents publics affichés sur le site Web du Comité^a et sur les médias sociaux. Ces deux documents sont envoyés aux ambassades des pays étrangers à Lisbonne. Une traduction en anglais du plan de travail annuel est adressée au HCDH.

^a www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mne/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/cndh.aspx.

Liste récapitulative pour le renforcement de la capacité des mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi à gérer l'information

- Regrouper les recommandations par thème, les analyser et les classer par ordre de priorité, transmettre les recommandations ainsi regroupées et hiérarchisées aux membres et aux points focaux
- Actualiser ces listes de recommandations
- Se servir de ces listes de recommandations relatives aux droits de l'homme regroupées par thème et hiérarchisées pour établir un plan de mise en œuvre desdites recommandations (fichier de traitement de texte, tableur ou base de données) ou un plan d'action national relatif aux droits de l'homme, et en suivre l'application
- Si une base de données est utilisée, la tenir à jour, en consignait les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations émanant des mécanismes des droits de l'homme et les rendre publics (comme au Paraguay)
- À l'occasion des réunions plénières tenues régulièrement, demander aux membres de rendre compte en fin d'année de la manière dont leurs ministères respectifs ont mis en œuvre les recommandations leur ayant été adressées

dans le plan de mise en œuvre ou le plan d'action national relatif aux droits de l'homme et des mesures qu'ils ont prises pour tenir les promesses faites en relation avec l'Examen périodique universel

- ☑ Établir un rapport annuel et le rendre public
- ☑ Créer un site Web ou développer sa présence sur les médias sociaux
- ☑ Si le mécanisme national est distinct sur le plan institutionnel, le doter d'une direction chargée de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations émanant des mécanismes des droits de l'homme

Certains facteurs concourent à rendre efficace la coordination du suivi des recommandations émanant des organes internationaux et régionaux des droits de l'homme. La mise en œuvre et le suivi des progrès accomplis au niveau national seront facilités par le **regroupement par thème puis le classement par ordre de priorité** du grand nombre de recommandations et de décisions émanant de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, des organes de traités, des mécanismes régionaux des droits de l'homme et du processus d'Examen périodique universel. Les facteurs susceptibles d'être pris en considération pour classer par ordre de priorité les recommandations regroupées par thème sont les suivants : a) est-ce que cette question a été jugée urgente par un organe de traités ? ; b) est-ce que d'autres mécanismes ont insisté sur cette même question ? ; c) est-ce que la mise en œuvre est possible sans incidences budgétaires ? ; d) s'agit-il d'une priorité au niveau national selon d'autres parties prenantes, dont le grand public, les médias et la société civile ? ; e) est-ce que cette question concerne les groupes ou individus défavorisés et marginalisés ?

Plans de mise en œuvre et plans d'action nationaux relatifs aux droits de l'homme

Le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi occupe une place centrale pour coordonner tant l'élaboration des rapports que le suivi des décisions et recommandations émanant des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme et en surveiller l'avancement ; un **plan de mise en œuvre des recommandations relatives aux droits de l'homme** est un outil important à cette fin. Un tel plan peut aider le mécanisme national à regrouper les recommandations par thème, à déterminer les organismes ou départements compétents pour leur mise en œuvre, à attribuer des responsabilités, à fixer des délais et à surveiller l'avancement de la mise en œuvre, y compris à l'aide d'indicateurs.

Un **plan d'action national relatif aux droits de l'homme** est un autre outil (plus global) permettant de coordonner le suivi des recommandations et d'en surveiller l'avancement. Un tel plan d'action devrait être formulé sur la base de larges consultations et d'un état des lieux global. Les recommandations des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme constituent un guide et une base utiles pour élaborer un plan d'action national et déterminer les priorités. Le plan d'action national est un document global qui facilite l'intégration des recommandations de tous les mécanismes en les regroupant par thème et en les hiérarchisant. Une surveillance périodique, pouvant être assurée par le mécanisme national, permet ensuite de modifier au besoin les buts, objectifs, activités et délais.

Le mandat d'un mécanisme national peut avoir pour source le plan d'action national ; tel est le cas à Maurice. En 2012, un plan d'action national a été adopté ; tel est le cas à Maurice. En 2012, un plan d'action national a été adopté au terme de consultations menées par le Gouvernement avec le secteur privé et la société civile ; dans ce plan il était proposé de créer deux mécanismes au sein du Cabinet du Premier Ministre – le Comité de surveillance des droits de l'homme et l'Unité des droits de l'homme (voir la section B) – qui constituent désormais le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi. Le plan d'action national précisait que le Comité de surveillance des droits de l'homme devait être chargé d'évaluer les progrès accomplis à l'aide d'indicateurs et de repères devant être mis au point par l'Unité des droits de l'homme.

Des indications détaillées sur les plans d'action nationaux relatifs aux droits de l'homme figurent dans le *Manuel sur les plans d'action nationaux relatifs aux droits de l'homme*, Série sur la formation professionnelle, n° 10 (publication des Nations Unies, HR/P/PT/10) (www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf – consulté le 2 février 2016).

Les **bases de données et plateformes en ligne** regroupant et répertoriant en continu les recommandations et faisant l'objet d'une mise à jour périodique et systématique à partir d'informations sur la mise en œuvre sont des outils importants pour les mécanismes nationaux, en permettant d'améliorer et de rationaliser la mise en œuvre au niveau national. Ces outils renforcent la capacité et l'engagement de l'État à suivre et surveiller la mise en œuvre et lui permettent d'évaluer, de revoir ou d'adopter des lois, ainsi que des politiques, plans et programmes publics en se servant des retours en informations réguliers sur les progrès réalisés et les difficultés éprouvées. S'ils sont accessibles au public, ces outils contribuent en outre grandement à renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte des organismes publics. L'Index universel des droits de l'homme (<http://uhri.ohchr.org/>) du HCDH et sa base de données sur la jurisprudence

(<http://juris.ohchr.org/>) sont des outils propres à faciliter grandement la diffusion des recommandations et décisions auprès des diverses autorités nationales chargées de prendre les mesures voulues, ainsi que l'accès des organismes des Nations Unies et des équipes de pays des Nations Unies à ces recommandations et décisions aux fins de leur intégration dans leurs plans et programmes.

SIMORE – Outil en ligne pour le suivi de la mise en œuvre (Paraguay)

Au Paraguay a été mis en place le Système de suivi des recommandations (connu sous son acronyme espagnol SIMORE), outil en ligne destiné à assurer l'accès aux recommandations adressées à ce pays par les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies et par la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Il est procédé régulièrement à la mise à jour des informations contenues dans SIMORE, afin de suivre la mise en œuvre des recommandations, de mettre en évidence les difficultés et de renforcer la prise des décisions concernant la protection des droits de l'homme. SIMORE facilite l'élaboration des rapports périodiques. Il est hébergé sur le serveur du Ministère des affaires étrangères (www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador/Home) et est accessible au public. Il est actualisé en faisant appel au réseau des points focaux en place dans les ministères qui intègrent directement dans la base de données des informations relatives au suivi ; sa gestion est assurée par un administrateur du Ministère des affaires étrangères, qui veille à l'uniformité de format et de style.

Les ministères et les institutions publiques compétents ont participé à la création de SIMORE, qui a nécessité la mise en place d'un réseau interinstitutions afin d'éviter les doublons et de garantir la bonne mise en œuvre des recommandations. Sa création a en outre nécessité un renforcement de la capacité du personnel à intégrer une approche fondée sur les droits de l'homme dans les politiques et les plans annuels. Le HCDH a appuyé la création de SIMORE et s'emploie à établir un modèle général de base de données à mettre à la disposition des États, sur demande.

Les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi doivent renforcer leur capacité à **fournir des informations approfondies** sur les lois et les politiques (**indicateurs structurels**) ainsi que sur leur mise en œuvre pratique (**indicateurs de processus**) et sur les résultats atteints en faveur des bénéficiaires (**indicateurs de résultats**). Il faut disposer à cette fin de données et d'indicateurs ventilés permettant d'évaluer le degré d'efficacité dans l'emploi des ressources publiques affectées à l'exécution des politiques pertinentes, ce qui exige une bonne maîtrise de l'information relative à la gestion des ressources publiques (s'agissant en particulier des droits économiques, sociaux et culturels).

Tous les États doivent donc s'attacher à renforcer la capacité de leur mécanisme national à collaborer étroitement avec l'office national de la statistique et à créer des systèmes centralisés de collecte d'informations aptes à recueillir et analyser des données issues d'un large éventail de sources, telles que : a) documents juridiques, documents d'orientation et de planification stratégique et autres documents administratifs ; b) données relatives à des cas (y compris des données provenant de mécanismes judiciaires ou quasi judiciaires et de certaines organisations de la société civile) ; c) statistiques socioéconomiques et administratives (dont les registres administratifs, les données de recensement, les enquêtes statistiques, par exemple sur la victimisation et sur les conditions de vie) ; d) enquêtes d'opinion ; e) documents sur la gestion des ressources publiques (planification, mobilisation des ressources, établissement du budget, dépenses et informations sur les résultats).

Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi et élaboration d'indicateurs nationaux relatifs aux droits de l'homme

Se fondant sur la publication « *Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre* »^o, le Comité national des droits de l'homme du Portugal a décidé, en 2012, de lancer un projet pilote et d'élaborer des indicateurs nationaux relatifs au droit à l'éducation. À cette fin il a constitué un groupe de travail présidé par le Ministère des affaires étrangères et composé, notamment, de représentants du Ministère de la solidarité, de l'emploi et de la sécurité sociale, du Ministère de l'éducation et des sciences, du Bureau de documentation et de droit comparé (du Bureau du Procureur général) et de l'office national de la statistique. Les travaux se sont achevés en juillet 2013 et le Comité en a adopté les résultats en réunion plénière en septembre 2013.

Depuis, le Comité a élaboré des indicateurs relatifs au droit à la liberté et à la sûreté de la personne, au droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible et aux mesures prises pour prévenir et combattre la violence envers les femmes. Il s'emploie actuellement à élaborer des indicateurs relatifs au droit à un logement convenable et au droit à la non-discrimination et à l'égalité.

Ces indicateurs se sont révélés utiles au Portugal pour s'acquitter de ses obligations en matière d'élaboration de rapports.

^o Publication des Nations Unies, numéro de vente : 13.XIV.2.

Les aspects méthodologiques sont exposés dans la publication « *Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre* », qui présente en détail les indicateurs relatifs aux droits de l'homme ainsi que les sources de données et les méthodes connexes. Cette publication contient des listes illustratives d'indicateurs relatifs à un certain nombre de droits de l'homme disponibles en général et fréquemment mentionnés dans les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Des États et des processus participatifs nationaux se sont inspirés de ces listes pour élaborer des indicateurs adaptés à leur contexte et renforcer l'évaluation quantitative de la situation des droits de l'homme et la mise en œuvre des recommandations.

Rôle des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies

Les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies offrent une tribune pour mener un dialogue avec les gouvernements sur les questions relatives aux droits de l'homme. La préparation et le suivi au niveau national des rapports soumis au titre du processus ordinaire de rapports de ces mécanismes des droits de l'homme peuvent concourir à donner une forte impulsion au traitement de ces questions délicates en ouvrant en outre de grandes possibilités de rassembler autour d'une même table le Gouvernement, les INDH, la société civile et d'autres parties prenantes en vue de discuter des préoccupations liées aux droits de l'homme.

Les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies peuvent jouer un rôle de facilitation en organisant un dialogue national sur les droits de l'homme rassemblant les diverses parties prenantes, dont les administrations publiques, les ministères d'exécution, les entités étatiques, les autorités régionales et locales, les parlementaires, les magistrats, les médias, les INDH, les médiateurs, les ONG, les représentants de minorités, les chefs traditionnels et religieux et la société civile. Cette première étape peut grandement contribuer à induire des changements dans la législation, les politiques et les programmes.

L'équipe de pays des Nations Unies peut apporter son soutien à la mise en place et au bon fonctionnement d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi, avec la participation de toutes les parties prenantes majeures. Le gouvernement peut de plus être encouragé à établir un plan national de mise en œuvre des recommandations relatives aux droits de l'homme ou un plan d'action relatif aux droits de l'homme pour donner suite aux recommandations

formulées par les organes des droits de l'homme, en les mettant en regard avec les priorités nationales pour le développement, en fixant des délais précis et en définissant des indicateurs et des critères spécifiques de réussite. L'équipe de pays des Nations Unies peut promouvoir et suivre en continu la suite donnée au niveau national aux recommandations des mécanismes internationaux des droits de l'homme.

Au titre de son processus relatif aux bilans communs de pays (BCP) et aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), l'équipe de pays devrait aussi veiller à ce que les analyses, la planification et les programmes nationaux fassent une place à ces recommandations regroupées par thème et hiérarchisées et favorisent leur intégration dans les plans nationaux de développement. Les efforts dans ce sens tendront aussi à faire en sorte que les stratégies et politiques pour l'application du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la réalisation de ses objectifs de développement durable s'inscrivent dans l'optique des droits de l'homme, concrétisent la promesse faite dans le Programme 2030 de ne laisser personne de côté et visent à réduire progressivement les inégalités.

APERÇU DES MÉCANISMES NATIONAUX D'ÉLABORATION DES RAPPORTS ET DE SUIVI

MÉCANISME NATIONAL D'ÉLABORATION DES RAPPORTS ET DE SUIVI

- Mécanisme gouvernemental permanent
- Mandat officiel global émanant de l'instance législative ou découlant d'une politique et donnant lieu à une appropriation et à un appui de la part des responsables politiques.
- Personnel spécifiquement affecté à son service, stable, possédant une expertise technique, y compris en matière de prise en considération du genre

CAPACITÉ 1 : COLLABORATION

- Collaborer et entretenir des contacts avec les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme
- Organiser et faciliter à l'échelon central l'élaboration des rapports destinés aux mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, ainsi que l'élaboration des réponses aux communications, aux questions de suivi et aux recommandations ou décisions émanant de ces mécanismes

CAPACITÉ 2 : COORDINATION

- Coordonner la collecte de données et le recueil d'informations par les entités gouvernementales, le parlement et l'appareil judiciaire aux fins de l'élaboration des rapports et du suivi de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations et décisions et diffuser ces informations auprès de ces instances

CAPACITÉ 3 : CONSULTATION

- Promouvoir et mener des consultations avec les INDH et la société civile aux fins de l'élaboration et du suivi des rapports

CAPACITÉ 4 : GESTION DE L'INFORMATION

- Inventorier, compiler et regrouper les recommandations et décisions, identifier les organismes publics compétents pour leur mise en œuvre ; élaborer des plans de suivi assortis de délais et gérer les informations relatives à la mise en œuvre

CONCLUSION

Le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi peut jouer un rôle décisif dans le renforcement du système de protection des droits de l'homme d'un État. La façon de concevoir un tel mécanisme doit évoluer pour concrétiser sa vocation à devenir un nouvel acteur national crucial dans le domaine des droits de l'homme. Les recherches du HCDH montrent que la création de structures ad hoc ne suffit plus à répondre avec efficacité aux multiples exigences des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme ; elles indiquent aussi que le caractère permanent ou institutionnel d'un tel mécanisme ne garantit pas en soi et pour soi son efficacité, même s'il renforce la capacité d'un État à résorber l'arriéré de rapports. Des mécanismes nationaux permanents sont parvenus à renforcer leur capacité à collaborer mais ont négligé la coordination avec les autres branches du pouvoir de l'État, que ce soit le parlement ou l'appareil judiciaire, ou les consultations avec les INDH et la société civile, et se sont ainsi révélés tout aussi inefficaces dans l'exercice de leur mission globale, qui n'est pas réductible à la simple élaboration des rapports destinés aux mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme. Les mécanismes nationaux doivent acquérir un ensemble bien plus ample de capacités complémentaires en matière de collaboration, de coordination intragouvernementale, de consultation avec les autres parties prenantes nationales et de gestion de l'information pour être à même de contribuer à renforcer la gouvernance fondée sur les droits de l'homme et le respect de l'obligation de rendre compte au niveau national.

Les États qui se sont dotés de mécanismes nationaux permanents ont signalé de sensibles progrès d'ensemble et une optimisation des avantages tirés de la collaboration avec les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, notamment une meilleure gestion de l'information au niveau national et une qualité accrue des rapports. De tels mécanismes nationaux sont aptes à garantir l'intégration effective des droits de l'homme dans les politiques de l'État dans les divers domaines pertinents et à concourir ainsi à améliorer l'exercice des droits de l'homme et à rendre le développement plus équitable et durable.

À long terme, un mécanisme national efficace est censé aider à atteindre les résultats nationaux suivants :

- a) **Auto-évaluation** par l'État de sa performance en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions des instruments, des recommandations et des décisions et, plus généralement, la réalisation des droits de l'homme et la détermination des lacunes et difficultés restant à surmonter ;

- b) Appui au **réexamen des lois, politiques et programmes relatifs aux droits de l'homme**, selon les besoins et sur décision des autorités nationales ;
- c) Création d'un **cadre national** fiable, stable et durable **pour l'élaboration des rapports et le suivi** ;
- d) Améliorations en matière de **gouvernance fondée sur les droits de l'homme** participative, inclusive et responsable ;
- e) Renforcement **des connaissances, du professionnalisme et de la durabilité de l'expertise en matière de droits de l'homme des agents de l'État donnant lieu à une appropriation et à une expansion nationales au sein des structures gouvernementales** ;
- f) Promotion de **dialogues nationaux** réguliers avec toutes les parties prenantes pertinentes consacrés aux obligations et engagements internationaux et régionaux dans le domaine des droits de l'homme relatifs à l'élaboration de rapports périodiques par l'État, afin de renforcer l'appropriation nationale de la problématique des droits de l'homme ;
- g) **Détermination des bonnes pratiques et des sources de conseils d'expert** en collaboration active avec le système international et régional des droits de l'homme.

