



Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi

ÉTUDE SUR LA COLLABORATION
DES ÉTATS 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

**Étude sur la collaboration des États
avec les mécanismes internationaux
des droits de l'homme**



NATIONS UNIES

New York et Genève, 2016

NOTE

Les appellations employées dans la présente 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/Add.1

© 2016 Nations Unies
Tous droits réservés pour tous pays

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Première partie CONCLUSIONS DES TRAVAUX DE RECHERCHE SUR LES MÉCANISMES NATIONAUX D'ÉLABORATION DES RAPPORTS ET DE SUIVI	4
I. AVANTAGES D'UN MÉCANISME NATIONAL D'ÉLABORATION DES RAPPORTS ET DE SUIVI	4
II. CARTOGRAPHIE DES MÉCANISMES NATIONAUX EXISTANTS	7
A. Fonctions des mécanismes nationaux existants	7
B. Types de mécanismes nationaux	10
C. Efficacité du point de vue de l'élaboration de rapports	12
III. CONDITIONS ESSENTIELLES DE L'EFFICACITÉ D'UN MÉCANISME NATIONAL	14
A. Mécanisme ad hoc ou mécanisme permanent ?	14
B. Mandat	15
C. Ressources	17
D. Capacités	18
IV. RÉSULTATS À LONG TERME	30
V. CONCLUSION	31
Seconde partie DESCRIPTION DES TYPES DE MÉCANISMES NATIONAUX	33
I. MÉCANISMES AD HOC	33
II. MÉCANISMES MINISTÉRIELS	37
III. MÉCANISMES INTERMINISTÉRIELS	44
IV. MÉCANISMES DISTINCTS SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL	54

INTRODUCTION

La présente publication expose les conclusions des travaux de recherche menés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) sur les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi. Elle a pour but de communiquer des informations aux États et à d'autres parties prenantes, ainsi que de leur fournir une analyse des pratiques existantes. Elle peut aider les États à choisir la configuration et le modèle qui conviendront le mieux à leur propre mécanisme national d'élaboration des rapports destinés aux organes de traités et à l'Examen périodique universel. Elle peut également les aider à travailler avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et à donner suite aux recommandations et décisions émanant de tous les mécanismes régionaux et internationaux des droits de l'homme.

Méthodologie

Après avoir sollicité des informations concernant les mesures et les pratiques relatives aux mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi, le HCDH a reçu des contributions de 23 États Membres, auxquelles il a ajouté les informations déjà communiquées par trois autres États Membres. Il s'est ensuite penché sur la façon dont ces États avaient établi leur mécanisme et en assuraient le bon fonctionnement, en axant son examen sur huit études de cas détaillées¹. Ces études de cas portaient sur l'Afrique (Maroc, Maurice, et Sénégal), l'Asie (Cambodge et République de Corée), l'Amérique centrale et les Caraïbes (Bahamas et Mexique) et l'Europe (Portugal). Des visites d'étude ont été effectuées au Cambodge, au Maroc et au Sénégal, et des informations supplémentaires ont été recueillies à la faveur d'enquêtes, d'entretiens et de groupes de discussion, ainsi que de missions d'observation sur le terrain.

Toutes ces informations ont permis de cartographier les fonctions et les tâches des mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi existants. Ensuite, le HCDH a étudié les divers mécanismes nationaux en fonction de leur lieu d'implantation et de leur degré d'institutionnalisation, variable selon qu'il s'agissait de dispositifs ad hoc ou de mécanismes entièrement institutionnalisés. Il a analysé les mécanismes nationaux des huit pays considérés afin de déterminer s'il existait une relation claire entre le type de mécanisme (c'est-à-dire son degré d'institutionnalisation) et l'efficacité du point de vue de l'élaboration des rapports destinés aux organes de traités². Des recherches ont été faites au sujet des retards

¹ Les études de cas sont décrites en détail dans la seconde partie du présent rapport.

² Dans le contexte de la gestion axée sur les résultats, l'efficacité s'entend de la mesure dans laquelle les objectifs d'une initiative ont été atteints, ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative.

accumulés pour l'ensemble des rapports qui avaient été soumis ou auraient dû l'être en application des traités ratifiés (à l'exception des protocoles facultatifs) entre le moment où les mécanismes avaient été établis et 2014, ce qui a permis de calculer le retard moyen par rapport.

Synthèse des principales constatations

Au sens de la présente *étude*, un **mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi efficace** est un mécanisme qui permet à l'État de présenter ses rapports périodiques en temps opportun et de réduire le retard qu'il a accumulé. Il est ressorti des conclusions de l'étude qu'il n'y a pas toujours de corrélation directe entre, d'une part, le mandat, le cadre institutionnel ou les ressources d'un mécanisme national et, d'autre part, une quelconque diminution du nombre de rapports nationaux en souffrance ou amélioration des délais de soumission. Il est donc apparu clairement qu'il n'existe pas de modèle unique, mais que d'autres facteurs influent sur l'efficacité des mécanismes nationaux.

En premier lieu, les travaux de recherche ont révélé qu'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, l'existence d'un **mandat officiel global émanant d'une instance législative ou décisionnelle**, et d'une communauté de vues entre les différentes instances gouvernementales quant au rôle que le mécanisme doit jouer, ainsi que son **appropriation aux échelons politiques** les plus élevés est un gage d'efficacité. En troisième lieu, tout mécanisme national devrait avoir **son propre personnel, qui soit qualifié et stable**, de sorte que les compétences, les connaissances et le professionnalisme puissent être renforcés dans le pays.

En outre, une analyse des données empiriques recensées a mis en évidence le fait que pour être efficaces, les mécanismes nationaux devraient avoir les **quatre capacités essentielles** suivantes :

- **Capacité à collaborer** : capacité à a) collaborer et entretenir des contacts avec les organes internationaux et régionaux des droits de l'homme (dans le cadre de l'élaboration des rapports, du dialogue avec ces organes ou des visites des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ou du Sous-Comité pour la prévention de la torture) ; et b) 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 ;

- **Capacité à assurer la coordination** : capacité et pouvoir de diffuser des informations et d'organiser et de coordonner la collecte d'informations, auprès des entités gouvernementales mais aussi d'autres acteurs étatiques, dont l'office national de la statistique, le parlement et l'appareil judiciaire, aux fins du processus d'élaboration des rapports et du suivi des recommandations ;
- **Capacité à mener des consultations** : capacité à favoriser et diriger les consultations avec l'institution nationale des droits de l'homme du pays et la société civile ;
- **Capacité à gérer l'information** : 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 facile à utiliser ;
 - Déterminer quels ministères ou organismes publics sont responsables de l'application des recommandations et décisions ;
 - Élaborer des plans de suivi assortis de délais avec les ministères compétents afin de faciliter l'application des recommandations et décisions ;
 - Gérer l'information relative à l'application des dispositions des instruments et des recommandations, y compris en vue de l'élaboration du rapport périodique suivant.

L'efficacité d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi dépend aussi de la mesure dans laquelle il peut **obtenir des résultats systématiques et durables**, comme permettre à l'État d'évaluer lui-même la façon dont il applique les instruments et les recommandations émanant d'organes des Nations Unies et d'organes régionaux, mettre au point un cadre national pour l'élaboration des rapports et le suivi, développer des compétences spécialisées, promouvoir le dialogue national, soutenir l'examen des lois et des politiques, renforcer la gouvernance fondée sur les droits de l'homme et recenser les bonnes pratiques.

Première partie

CONCLUSIONS DES TRAVAUX DE RECHERCHE SUR LES MÉCANISMES NATIONAUX D'ÉLABORATION DES RAPPORTS ET DE SUIVI

I. AVANTAGES D'UN MÉCANISME NATIONAL D'ÉLABORATION DES RAPPORTS ET DE SUIVI

La Déclaration universelle des droits de l'homme, qui a été adoptée par l'Assemblée générale en 1948, a jeté les bases du dispositif de protection des droits de l'homme, lequel s'est étoffé au cours des décennies suivantes. Le dispositif mis en place par les Nations Unies pour protéger les droits de l'homme repose sur trois grands mécanismes internationaux :

- Les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (ci-après dénommés « organes de traité »), qui sont des mécanismes d'experts indépendants dont les mandats découlent des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ;
- L'Examen périodique universel, qui est un examen collégial effectué par les États ; et
- Les procédures spéciales, mécanismes relevant du Conseil des droits de l'homme.

Ces dernières décennies, la plupart des régions du monde ont également vu apparaître des mécanismes régionaux des droits de l'homme qui complètent les mécanismes internationaux.

Ces mécanismes internationaux des droits de l'homme ont tous des mandats, des procédures et des activités différents, qui influent sur la façon dont les États, en tant que porteurs de devoirs, les titulaires de droits, d'autres intervenants nationaux et l'équipe de pays des Nations Unies collaborent avec ces mécanismes. Certains s'occupent des alertes précoces et des mesures d'urgence en cas de menace imminente de violation des droits de l'homme (par exemple, ils communiquent rapidement avec le gouvernement afin d'empêcher des violations ou de veiller à ce qu'il soit donné suite), tandis que l'objet des processus ordinaires d'élaboration

de rapports périodiques est de contribuer à modifier à long terme les cadres juridiques et les politiques afin de créer un environnement propice à la protection des droits de l'homme.

Les États sont tenus de faire régulièrement rapport aussi bien aux organes de traités qu'au Conseil des droits de l'homme sur ce qu'ils ont fait pour s'acquitter de leurs obligations ou engagements en matière de droits de l'homme. Ces rapports leur donnent une excellente occasion de réaliser les tâches suivantes :

- Procéder à une auto-évaluation critique et suivre leurs propres progrès ;
- Cerner les difficultés et les lacunes relatives à la mise en œuvre ;
- Identifier les groupes marginalisés et défavorisés ;
- Envisager et mettre au point des lois et politiques fondées sur les droits de l'homme ;
- Établir des partenariats nationaux stratégiques, y compris avec les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile ; et
- Recevoir des conseils d'instances internationales afin de tirer parti d'expériences comparables.

L'élaboration de rapports et la collaboration sensibilisent également les agents de la fonction publique et les fonctionnaires, la société civile et le grand public, permettant ainsi de susciter un dialogue national sain et durable, qui renforce le système national de protection des droits de l'homme.

Les États présentent des rapports périodiques en application des neuf instruments internationaux fondamentaux relatifs aux droits de l'homme en moyenne tous les quatre à cinq ans. Ainsi, si un État a ratifié l'ensemble des neuf instruments fondamentaux et les deux protocoles facultatifs qui prévoient un processus d'élaboration de rapports, il est tenu de soumettre une vingtaine de rapports aux organes de traités sur une période de dix ans, soit deux rapports par an, en principe. À l'heure actuelle, seuls 16 % des États sont en mesure de satisfaire dans les temps à l'ensemble de leurs obligations de présenter des rapports en application des mécanismes des Nations Unies.

Outre les rapports destinés à des organes de traités, les États sont tenus d'élaborer des rapports aux fins de l'Examen périodique universel mis en place par le Conseil des droits de l'homme, d'autres domaines d'action des organismes de l'ONU (dont le développement durable, la santé publique, l'environnement, le droit du travail) et de mécanismes régionaux des droits de l'homme.

Les trois principaux mécanismes des droits de l'homme mis en place par les Nations Unies adoptent des recommandations à l'intention des États sur la base soit du processus d'élaboration de rapports, soit de visites de pays (comme le font les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et le Sous-Comité pour la prévention de la torture, qui est l'un des organes de traités). De surcroît, tous les organes de traités, sauf deux d'entre eux, examinent les plaintes déposées par des individus qui allèguent une violation de leurs droits. Des conditions spécifiques, appelées critères de recevabilité, s'appliquent selon le traité concerné. Les opinions et décisions adoptées par l'organe de traité relativement aux plaintes déposées à titre individuel peuvent contenir des recommandations à l'intention de l'État partie concerné. Au titre de la procédure de suivi, l'organe de traité peut demander à l'État partie de faire rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans sa décision ou ses opinions.

En raison de la taille et de la complexité toujours plus importantes des mécanismes régionaux et internationaux des droits de l'homme – qui découlent de 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 de l'accroissement du nombre de mandats de procédures spéciales, et du nombre d'invitations à des visites émanant des pays, les États doivent répondre à une multiplication des exigences concurrentes. Par exemple, ils 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.

Même si un État a la capacité et la volonté politique nécessaires, ces exigences sont lourdes et ont souvent pour conséquence que les États soumettent tardivement leurs rapports, voire n'en soumettent aucun, et qu'ils ne répondent pas, ou répondent partiellement, aux recommandations ou décisions. La soumission en temps voulu de rapports à ces mécanismes ainsi que le suivi efficace des recommandations et décisions sont utiles aux États, notamment en ce que cela leur donne la possibilité de renforcer leur propre capacité à répondre à des questions relatives aux droits de l'homme et d'encourager des dialogues nationaux, une réflexion, une évaluation et une coopération avec toutes les parties prenantes.

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, efficace et durable de l'élaboration des rapports et du suivi, en se dotant en particulier d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi.

Un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi permet de systématiser et de rationaliser la préparation de rapports à l'intention des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, et de coordonner le suivi des recommandations au niveau national. Il facilite toutes les autres formes de collaboration avec ces mécanismes. Il assure une coordination entre les différentes entités gouvernementales, permettant ainsi d'encourager une appropriation et une cohérence au niveau national, d'autonomiser les ministères d'exécution et d'acquérir un savoir-faire durable. Il garantit une consultation avec l'institution nationale des droits de l'homme et la société civile, contribuant ainsi à renforcer une gouvernance fondée sur les droits de l'homme qui soit participative, inclusive et tenue de rendre compte. Un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi est aussi le mieux placé pour prendre l'initiative de regrouper les recommandations et de les classer par ordre de priorité, de coordonner et d'élaborer un plan spécifique de mise en œuvre aux fins du suivi des recommandations émanant de tous les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, lequel contient des échéanciers, des indicateurs et des critères de réussite précis, ou un plan d'action national complet en faveur des droits de l'homme, portant sur la mise en œuvre des dispositions d'un traité et des recommandations émanant d'organes des Nations Unies et de mécanismes régionaux des droits de l'homme.

II. CARTOGRAPHIE DES MÉCANISMES NATIONAUX EXISTANTS

A. Fonctions des mécanismes nationaux existants

Sur la base des travaux de recherche décrits ci-dessus, les fonctions et tâches des mécanismes d'élaboration des rapports et de suivi des pays étudiés ont été essentiellement classées selon les critères suivants :

1. Collaboration avec les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme

- Le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi est souvent l'outil qui permet de communiquer avec des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, de traiter toutes les communications, de répondre à des mesures urgentes, de faciliter les visites, etc., en général par le truchement du Ministère des affaires étrangères ;

- Le mécanisme national informe les organismes publics, les parties prenantes et le grand public des examens des droits de l'homme que les mécanismes internationaux et régionaux s'apprêtent à mener, notamment en vue de faciliter un dialogue national sur la situation des droits de l'homme pour mieux préparer le rapport de l'État, ainsi que tirer le meilleur parti des avantages d'une collaboration avec ces mécanismes.

2. Collecte d'informations

- Le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi coordonne la collecte d'informations et de données statistiques afin de les intégrer dans les rapports, conformément aux directives émises par les mécanismes internationaux et régionaux.

3. Rapports et informations transmis aux mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme

- Le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi facilite la préparation des rapports et d'autres observations que les États transmettent aux dispositifs suivants :
 - Organes de traités (document de base commun et mises à jour, rapports initiaux, rapports périodiques, rapports requis au titre de procédures de suivi officielles, échanges relatifs à des communications individuelles, des décisions et des opinions) ;
 - Examen périodique universel (rapport) ;
 - Procédures spéciales (réponse aux communications, rapports de visite, réponses aux questionnaires envoyés par des titulaires de mandat et facilitation de visites) ;
 - Organes régionaux des droits de l'homme (rapport et communications).

4. Partage d'informations avec des parties prenantes et mesures visant à les faire participer

- Le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi interagit avec les parties prenantes suivantes aux fins des rapports à transmettre aux

mécanismes régionaux et internationaux, ainsi que concernant la mise en œuvre de recommandations :

- o L'appareil judiciaire (y compris en recueillant et diffusant les décisions judiciaires portant sur le droit international des droits de l'homme) ;
- o Le corps législatif (commissions parlementaires ou organes similaires) ;
- o L'institution nationale des droits de l'homme et les organes spécialisés ;
- o La société civile, y compris des ONG et des groupes de titulaires de droits.

5. Coordination du suivi que les États donnent aux recommandations émanant de mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme

- Le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi guide la mise en œuvre de recommandations par l'État en ce qu'il l'aide à :
 - o Regrouper les recommandations par thème ;
 - o Analyser chaque recommandation ;
 - o Désigner l'acteur étatique chargé de les mettre en œuvre ;
 - o Faciliter la préparation d'un plan national de mise en œuvre ou d'un plan d'action national en faveur des droits de l'homme.

6. Suivi des progrès accomplis par l'État pour mettre en œuvre les recommandations émanant de mécanismes internationaux et régionaux

- Le mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi permet de suivre la mise en œuvre des recommandations par les acteurs étatiques concernés, et ce, grâce notamment à l'utilisation d'une base de données ;
- Le mécanisme national actualise les informations en matière de mise en œuvre lors du cycle suivant d'élaboration des rapports, et les met à disposition de la société civile et des titulaires de droits.

B. Types de mécanismes nationaux

Les travaux de recherche ont fait apparaître quatre grands types de mécanismes nationaux qui se distinguent en fonction de leur lieu d'implantation et de leur degré d'institutionnalisation. Ces structures vont des dispositifs *ad hoc* aux mécanismes entièrement *institutionnalisés*.

1. Mécanisme ad hoc

Un mécanisme ad hoc est créé à la seule fin de préparer un rapport spécifique et est dissous après l'avoir soumis. Il est institué par un seul ministère ou par un comité interministériel. Il ne pérennise pas un ensemble de pratiques durables (tel qu'une structure organisationnelle ou un réseau) après avoir accompli sa tâche.

Il importe toutefois de souligner que certains mécanismes de ce type recourent à des pratiques normalisées d'élaboration de rapports. Les mécanismes des Bahamas, de la Lituanie et de la République de Corée, tous classés dans la catégorie des dispositifs ad hoc, ont établi des pratiques normalisées d'élaboration de rapports et de coordination. Les mécanismes de l'Afrique du Sud et de la Suisse, quant à eux, n'ont pas élaboré de rapport à l'aide de pratiques normalisées, et la responsabilité de produire des rapports incombe à des ministères d'exécution.

2. Mécanisme ministériel

Un mécanisme ministériel relève d'un seul ministère et est chargé d'assurer la coordination, d'établir des rapports et de procéder à des consultations. Il est qualifié de mécanisme permanent du fait qu'il met en place des structures et des pratiques spécialisées qui dépendent d'un seul ministère compétent, lequel en assure le bon fonctionnement, et qu'il demeure actif au sein de ce ministère après l'élaboration d'un rapport périodique.

3. Mécanisme interministériel

Un mécanisme interministériel est un mécanisme permanent qui rassemble dans une structure commune des représentants de deux ministères ou plus, et dont les fonctions consistent à assurer la coordination, établir des rapports et tenir des consultations. Contrairement à un mécanisme *ministériel*, il ne dépend pas d'un seul et unique ministère, mais d'une structure commune rassemblant deux ministères ou plus. Il est doté d'un secrétariat exécutif (en général, qui réunit régulièrement un réseau de contacts ou de références pour les droits de l'homme) qui lui aussi demeure actif après l'élaboration d'un rapport périodique donné.

4. Mécanisme distinct sur le plan institutionnel

Un mécanisme distinct sur le plan institutionnel est chargé de toutes les fonctions consistant à assurer la coordination, établir des rapports et procéder à des consultations. Il est doté d'un budget distinct et d'un personnel distinct et est structuré en directions, programmes et sous-programmes. Ce type de mécanisme national est permanent par définition en ce qu'il est constitué en tant qu'institution par le gouvernement et poursuit son activité après l'achèvement d'un rapport donné.

Types de mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi

Ad hoc		Permanente	
1. Ad hoc	2. Ministériel	3. Interministériel	4. Distinct sur le plan institutionnel
<ul style="list-style-type: none"> • Afrique du Sud • Lituanie • Suisse • Bahamas • Republique de Corée 	<ul style="list-style-type: none"> • Danemark • Espagne • États-Unis d'Amérique • Cambodge • Mexique 	<ul style="list-style-type: none"> • Autriche • Cameroun • Chili • Costa Rica • Finlande • Grèce • Honduras • Lettonie • République de Moldova • République démocratique du Congo • Venezuela (République bolivarienne du) • Maurice • Portugal • Sénégal 	<ul style="list-style-type: none"> • Serbie • Maroc

Note : Les pays dont le nom est en gras font l'objet des études de cas.

Il ressort clairement de ce tableau typologique des mécanismes existants que seuls les deuxième, troisième et quatrième types de mécanismes (ministériel, interministériel et distinct sur le plan institutionnel) sont *permanents*. (On trouvera un examen de ces mécanismes dans la seconde partie ci-dessous.)

C. Efficacité du point de vue de l'élaboration de rapports

Les mécanismes nationaux ont été regroupés selon leur type afin de déterminer s'il existait une relation claire entre chaque type de mécanisme (qui dépend du degré d'institutionnalisation) et l'efficacité d'un mécanisme du point de vue de l'élaboration de rapports à l'intention des organes de traités.

Les travaux de recherche se sont intéressés au retard total accumulé par les rapports qui ont été soumis ou sont attendus en application des traités ratifiés (à l'exception des protocoles facultatifs) entre l'établissement des mécanismes concernés et 2014. Grâce à cette analyse, il a été possible de calculer le retard moyen par rapport. En moyenne, les retards allaient de sept à soixante-six mois par rapport présenté après qu'un mécanisme avait été établi, contre dix à cent quatorze mois avant établissement d'un mécanisme. De manière générale, les retards dans la présentation de rapports ont diminué avec la création de mécanismes nationaux.

Toutefois, un examen détaillé des documents relevant des études de cas et des entretiens avec de hauts fonctionnaires gouvernementaux, les institutions nationales des droits de l'homme, des parlementaires, la société civile et des représentants des Nations Unies dans les pays concernés jette le doute sur l'hypothèse implicite émise dès le début des travaux de recherche, à savoir qu'il y aurait un lien direct entre l'efficacité d'un mécanisme et son degré d'institutionnalisation.

En effet, il n'y a pas toujours de corrélation directe entre le type de mécanisme et son efficacité du point de vue de l'élaboration des rapports. Deux des mécanismes interministériels ont « surclassé » le mécanisme distinct sur le plan institutionnel. Avec un retard moyen de 7,4 mois par rapport, le Portugal – qui n'a plus aucun rapport en souffrance depuis qu'il a mis en place son mécanisme interministériel – est le pays qui a accusé en moyenne le moins de retard dans la présentation de ses rapports. La République de Corée a accumulé en moyenne un retard de 11,2 mois dans la présentation de ses rapports et comptait encore un rapport en souffrance (trois mois de retard). À l'inverse, le mécanisme distinct sur le plan institutionnel mis en place par le Maroc avait accumulé un retard moyen de 14,8 mois dans la présentation de ses rapports et comptait également trois rapports en souffrance (soixante-douze mois de retard au total).

Le mécanisme ministériel du Mexique a « surclassé » les mécanismes interministériels de Maurice et du Sénégal. Depuis la mise en place de son mécanisme en 1998 (une

direction relevant du Ministère des affaires étrangères), le Mexique a accumulé un retard moyen de 21,1 mois par rapport. En octobre 2014, le pays comptait deux rapports en souffrance (trente-trois mois de retard au total). Le mécanisme interministériel de Maurice a enregistré un retard moyen de 25,5 mois par rapport et comptait un rapport en souffrance (cinquante-quatre mois de retard). Quant au Sénégal, il a soumis ses rapports avec un retard de 27,5 mois en moyenne. En octobre 2014, il lui restait aussi quatre rapports à présenter.

Les retards accumulés en moyenne par le Cambodge, dont le mécanisme a été classé comme mécanisme de type ministériel, et par le mécanisme ad hoc des Bahamas étaient fort semblables. Le Cambodge a soumis ses rapports avec un retard de 66,2 mois en moyenne par document depuis qu'il a établi ses multiples mécanismes d'élaboration des rapports et de suivi, contre 68,1 mois pour les Bahamas. Toutefois, une des principales différences entre ces deux pays réside dans le fait que, en octobre 2014, les Bahamas avaient ratifié cinq instruments fondamentaux (mais aucun protocole facultatif) et que quatre de ses cinq rapports attendus étaient en souffrance (deux cent soixante-quatorze mois de retard au total), alors que le Cambodge avait ratifié huit instruments fondamentaux (et quatre protocoles facultatifs) et n'avait que deux rapports en souffrance (quarante-huit mois de retard au total).

Il y avait clairement d'importantes différences dans le nombre d'exigences en matière d'élaboration des rapports, un facteur qui devrait être pris en considération pour analyser l'efficacité à cet égard. Par exemple, le Maroc et le Mexique devaient soumettre plus de rapports que la République de Corée. Le Mexique a ratifié neuf instruments fondamentaux relatifs aux droits de l'homme et sept protocoles facultatifs, et le Maroc neuf instruments fondamentaux et six protocoles facultatifs, tandis que la République de Corée a ratifié sept instruments fondamentaux et trois protocoles facultatifs. Depuis l'institution de son Comité national des droits de l'homme, le Portugal a réussi à confirmer ses bons résultats en matière de présentation de rapports, même s'il devait répondre à des exigences en la matière légèrement plus élevées que celles du Maroc, puisqu'il a ratifié neuf instruments fondamentaux et sept protocoles facultatifs (soit autant que le Mexique).

Dans la mesure où il a été constaté qu'il n'y avait pas toujours de corrélation directe entre le type de mécanisme et son efficacité du point de vue de l'élaboration des rapports, d'autres éléments ont été examinés. Ceux-ci sont exposés au chapitre suivant.

III. CONDITIONS ESSENTIELLES DE L'EFFICACITÉ D'UN MÉCANISME NATIONAL

A. Mécanisme ad hoc ou mécanisme permanent ?

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 puisqu'il n'y a pas d'accumulation d'expérience. En outre, ils se heurtent à des difficultés tenant au défaut de coordination et à la faiblesse de la mémoire institutionnelle.

Selon la typologie susmentionnée, seuls les mécanismes ministériels, interministériels et distincts sur le plan institutionnel sont *permanents*. Il ressort des travaux de recherche que, contrairement à la plupart des mécanismes permanents (à savoir les mécanismes ministériels, interministériels et distincts sur le plan institutionnel), aucun des mécanismes ad hoc examinés n'a pérennisé de réseau durable de points focaux dans les différents ministères ou départements à des fins d'élaboration des rapports et de suivi.

Les difficultés sont d'autant plus importantes lorsqu'il y a un grand décalage entre la soumission d'un rapport et son examen par l'organe de traité compétent, car les États se rendent souvent compte que certains ou la plupart des rédacteurs ne sont plus disponibles au moment où s'engage le dialogue sur les rapports qu'ils ont élaborés. Cette situation non seulement limite l'avantage que présente l'examen du rapport de l'État, mais nuit aussi à la qualité de pareil examen, affaiblit la mémoire institutionnelle et contraint l'État à former d'autres rédacteurs. Étant donné que la plupart des États parties présentent leurs rapports hors délai, de nombreuses années peuvent s'écouler avant qu'ils ne doivent préparer les rapports suivants pour les transmettre à un organe de traité, et ils auront ainsi de nouveau besoin de reconstituer leurs capacités à ce moment-là. Dans une moindre mesure, le roulement des fonctionnaires qui gèrent les communications individuelles nuit également à l'aptitude des États à fournir leurs observations concernant la recevabilité et le fond de ces communications, ainsi qu'à répondre aux vues des organes de traités. En instituant des mécanismes permanents, les États peuvent plus facilement et durablement préparer des rapports et collaborer avec les mécanismes des droits de l'homme à d'autres égards.

B. Mandat

Un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi peut être institué par un texte législatif (adopté par le parlement), par un texte réglementaire (adopté par l'exécutif) ou par un mandat découlant d'une politique (défini après l'adoption d'une décision de politique par une instance exécutive ou ministérielle).

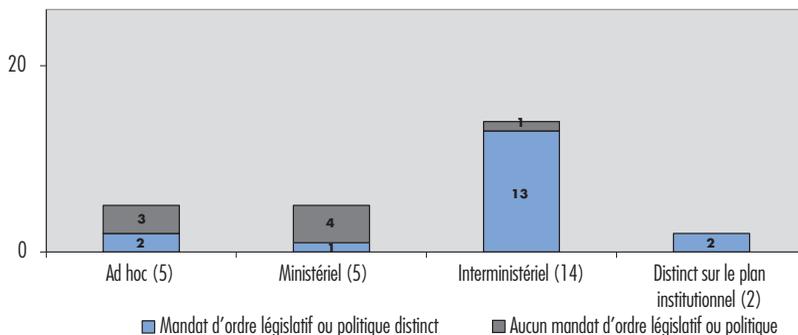
Le rapport de 2012 du Haut-Commissaire sur le renforcement des organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme (A/66/860) formulait des recommandations concernant le mandat des mécanismes. Le Haut-Commissaire y encourageait les États à créer ou à renforcer les mécanismes permanents, si possible par décret, et à leur confier les mandats suivants :

- Répondre à toutes leurs obligations internationales et régionales de présentation de rapports aux organes de traités, à l'Examen périodique universel et aux procédures spéciales, ainsi qu'aux organes régionaux ;
- Coordonner l'application de leurs recommandations ;
- Répondre aux procédures de communications individuelles des organes de traités et autres organes régionaux et internationaux ; et
- Établir et exécuter les modalités d'implication systématique des parties prenantes nationales, y compris les institutions nationales de défense des droits de l'homme, les acteurs de la société civile et le monde universitaire.

Analyse des données

Sur les 26 mécanismes étudiés, 18 étaient régis par un mandat émanant d'une instance législative ou par un mandat découlant d'une politique.

Mandats des mécanismes nationaux



Les conclusions peuvent être ventilées par type de mécanisme de la façon suivante :

- Deux des cinq mécanismes *ad hoc* étaient dotés d'un mandat distinct et officiel émanant d'une instance législative (la Lituanie et la République de Corée ont toutes deux ponctuellement mandaté des groupes de travail interinstitutionnel ou des comités de rédaction interministériels pour élaborer leurs rapports) ;
- Sur les cinq mécanismes *ministériels*, un seul était doté d'un mandat distinct émanant de l'instance législative (celui du Cambodge, pays qui a en réalité établi cinq mécanismes distincts par texte législatif). En général, les travaux des mécanismes ministériels relevaient du vaste mandat du Ministère des affaires étrangères au sein duquel les mécanismes étaient implantés ;
- Sur les 14 mécanismes *interministériels*, 13 étaient dotés d'un mandat officiel émanant d'une instance législative ou découlant d'une politique ;
- Les deux mécanismes *distincts sur le plan institutionnel* ont été officiellement institués par texte législatif.

Autrement dit, les trois quarts des mécanismes permanents étudiés sont régis officiellement soit par un mandat émanant d'une instance législative, soit par un mandat découlant d'une politique. Toutefois, 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. Or, dans un souci de durabilité, un mandat législatif global devrait être l'option privilégiée, car les décrets ou décisions d'une instance exécutive sont plus susceptibles d'être modifiés.

En outre, une appropriation politique est importante pour garantir la durabilité d'un mécanisme, dans la mesure où celui-ci 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.

C. Ressources

La majorité des mécanismes ministériels et interministériels sont tributaires de leur(s) ministère(s) de tutelle pour la mise à disposition d'agents chargés de mener leurs diverses activités. Ils dépendent également des crédits que leur octroie(nt) leur(s) ministère(s) de tutelle pour mener leurs programmes et activités. Seuls les mécanismes distincts sur le plan institutionnel contrôlent leur budget et recrutent leur personnel.

L'étude de cas concernant le Portugal, dont le mécanisme jouit du soutien de tous les ministres, semble donner à penser que les mécanismes nationaux peuvent faire beaucoup même s'ils ne disposent pas de leur propre budget ou de leur propre personnel. À condition que le mécanisme comporte une structure de coordination et planifie ses activités de manière approfondie, il peut s'acquitter de son mandat sans disposer d'un budget séparé.

Les études de cas portant sur le Portugal et le Mexique semblent également donner à penser que le fait que le mécanisme contrôle le recrutement de son personnel a moins d'incidence sur son efficacité que la stabilité des membres du personnel chargés de collecter des informations sur certains droits, d'acquérir une connaissance approfondie de ces droits et d'assurer la coordination avec les travaux y relatifs du mécanisme national.

Lorsqu'il a institué le Comité national des droits de l'homme, le Portugal a décidé d'utiliser des ressources existantes de manière différente. Ce sont les fonctionnaires de la Division des droits de l'homme du Ministère des affaires étrangères qui ont été chargés des travaux du Comité, en plus de leurs autres tâches. Les activités figurant dans le plan de travail annuel du Comité relevaient du budget de différents ministères et, malgré les mesures d'austérité, le Comité a quand même été en mesure de mener à bien ses tâches grâce à une planification et une budgétisation méticuleuses. Il a averti tous les ministères suffisamment à l'avance (près d'un an et demi) des réunions à venir afin de leur donner assez de temps pour prévoir les ressources budgétaires nécessaires et planifier leur participation.

D'autres études de cas montrent toutefois les limites de ce qu'un mécanisme peut accomplir s'il ne dispose d'aucun personnel ou s'il dispose d'un personnel détaché auquel il confie d'importantes responsabilités en matière d'élaboration de rapports qui sont difficilement conciliables avec les tâches que ce personnel accomplit déjà. L'octroi de ressources nécessaires, en particulier la stabilité des membres du personnel, permettra d'accumuler des compétences et des connaissances, ainsi que de renforcer de manière durable le professionnalisme au niveau national.

Équilibre des sexes dans la composition du personnel

Si la parité en soi ne garantit pas l'égalité des sexes, elle est inhérente aux principes d'égalité et de non-discrimination propres aux droits de l'homme. C'est avant tout une question de droits, dès lors que les hommes et les femmes doivent pouvoir participer de la même façon à la vie publique et être représentés dans le processus de décision sans discrimination. De plus, la parité contribue à faire en sorte que les travaux des mécanismes bénéficient d'une diversité de vues ainsi que de l'expérience et des compétences différentes que les hommes et les femmes peuvent lui apporter. Une représentation équitable est nécessaire pour que les travaux relatifs aux droits de l'homme puissent jouir d'une dimension normative légitime.

En conclusion, premièrement, les mécanismes permanents sont bien plus efficaces que les mécanismes ad hoc, même si l'établissement d'un mécanisme distinct sur le plan institutionnel n'est pas une condition indispensable en termes d'efficacité. Deuxièmement, un mécanisme efficace devrait être investi d'un mandat officiel global émanant d'une instance législative ou découlant d'une politique, ainsi que susciter une communauté de vues quant à son rôle parmi les différentes instances gouvernementales. Troisièmement, le mécanisme devrait être doté d'un personnel affecté spécifiquement à son service, qualifié et stable, de sorte à accumuler des compétences et des connaissances, ainsi qu'à renforcer de manière durable le professionnalisme au niveau national et, idéalement, à assurer une parité des sexes dans la composition de son personnel.

D. Capacités

Afin qu'ils puissent pleinement réaliser leur potentiel au sein du système de protection des droits de l'homme, les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi doivent tenir un rôle qui n'est pas réductible à la simple élaboration des rapports destinés aux mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme.

Pour ce faire, ils doivent acquérir de plus amples capacités à collaborer, à assurer la coordination, à mener des consultations et à gérer l'information, et ce, afin de renforcer sur le plan national l'efficacité, la coordination et, en définitive, une gouvernance fondée sur les droits de l'homme et l'obligation redditionnelle de l'État.

1. Capacité à collaborer

Par capacité d'un mécanisme national à collaborer, on entend sa capacité à : a) 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) ; et b) 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.

Le mécanisme national relève souvent du Ministère des affaires étrangères ou travaille en étroite collaboration avec celui-ci, car c'est ce ministère qui est habituellement chargé de superviser les relations entre l'administration publique nationale et les systèmes régionaux et internationaux. Le mécanisme peut parfois relever du Cabinet du Premier Ministre ou du Ministère de la justice, qui centralise la collaboration avec les mécanismes des droits de l'homme. D'autres fois, cette tâche de centralisation incombe à d'autres ministères qui ont compétence dans certains domaines (par exemple, le Ministère de la famille et de la jeunesse prépare les rapports destinés au Comité des droits de l'enfant ou au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, alors que le Ministère des affaires étrangères continuera de s'occuper de la collaboration internationale). Il est ressorti des travaux de recherche qu'indépendamment de la structure choisie, il importe qu'un mécanisme national soit doté d'une capacité institutionnelle afin de faciliter la préparation des multiples rapports périodiques qu'il doit rendre, notamment en prévoyant une planification annuelle, en normalisant les procédures d'élaboration de rapports et en dotant les comités de rédaction de rédacteurs chevronnés. Il a été constaté que le recours à des consultants pour préparer les rapports ne saurait se substituer ou contribuer à la création d'une capacité nationale à élaborer des rapports.

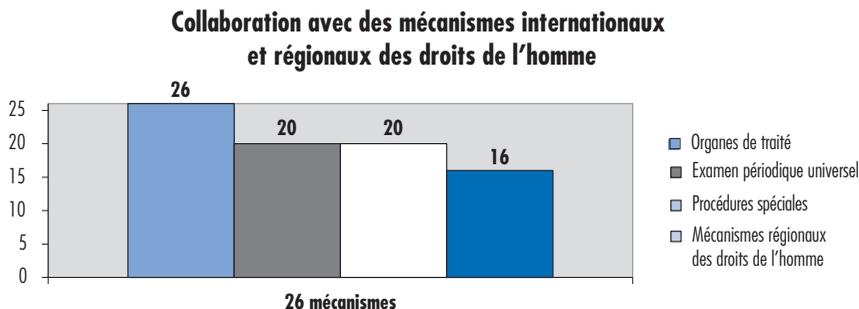
Aucun des mécanismes ad hoc – qui, par définition, n'ont pas de capacité institutionnalisée et manquent de stabilité – n'a déclaré qu'il était également chargé d'écrire les rapports aux fins de l'Examen périodique universel et des procédures spéciales. À cet égard, les mécanismes ad hoc soutiennent difficilement la comparaison avec les mécanismes permanents, qui étaient bien plus susceptibles de devoir écrire les rapports aux fins de l'Examen périodique universel et des procédures spéciales, ainsi que des rapports destinés à des mécanismes régionaux des droits de l'homme. Les travaux de recherche ont indiqué que la capacité institutionnelle des mécanismes permanents à rédiger des rapports leur conférait clairement un avantage par rapport aux mécanismes ad hoc pour ce qui est d'apurer l'arriéré de rapports.

Analyse des données

Sur les 26 mécanismes nationaux étudiés :

- Tous ont indiqué être chargés d'écrire des rapports destinés aux organes de traités ;

- Vingt mécanismes étaient également chargés de faire rapport aux fins de l'Examen périodique universel ;
- Vingt mécanismes étaient également chargés de répondre aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, et de collaborer avec eux ;
- Seize mécanismes étaient également chargés d'écrire des rapports destinés à des mécanismes régionaux des droits de l'homme.



Les conclusions peuvent être ventilées par type de mécanisme de la façon suivante :

- Les cinq *mécanismes ad hoc* étudiés avaient élaboré des rapports destinés à des organes de traités. Ils avaient été établis par des ministères et s'étaient vu confier la responsabilité de préparer ces rapports. Des comités ad hoc distincts avaient été institués pour rédiger les rapports aux fins de l'Examen périodique universel. Toutefois, c'était le Ministère des affaires étrangères lui-même qui avait toujours préparé les communications au titre des procédures spéciales. Aucun mécanisme ad hoc n'était chargé de faire rapport à des mécanismes régionaux des droits de l'homme ;
- Les cinq *mécanismes ministériels* étudiés étaient chargés d'écrire les rapports destinés à des organes de traités et à l'Examen périodique universel. Quatre d'entre eux étaient aussi chargés de préparer les communications au titre des procédures spéciales (Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique et Mexique) et trois de faire rapport à des mécanismes régionaux des droits de l'homme (Danemark, Espagne et Mexique) ;
- Les 14 *mécanismes interministériels* étudiés étaient chargés d'écrire les rapports destinés aux organes de traités, ainsi que de préparer les communications au titre des procédures spéciales. Treize d'entre eux étaient aussi chargés de produire des rapports aux fins de l'Examen périodique

universel (en République de Moldova, cela incombait au Ministère de la justice), et 12 étaient chargés de faire rapport à des mécanismes régionaux des droits de l'homme ; (la situation au Cameroun et en République démocratique du Congo n'est pas connue) ;

- Les deux *mécanismes distincts sur le plan institutionnel* étaient chargés d'écrire des rapports destinés à des organes de traités, des rapports aux fins de l'Examen périodique universel et des rapports au titre des procédures spéciales (le mécanisme du Maroc était aussi chargé d'établir les rapports devant être présentés à des mécanismes régionaux des droits de l'homme).

2. Capacité à assurer la 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.

Une *coordination intragouvernementale* signifie que les activités et les contributions de nombreux ministères et de différents niveaux de gouvernance (autorités centrales, provinciales ou cantonales, de district et municipales) sont coordonnées dans le but de fournir des données aux fins d'une auto-évaluation et d'un examen des politiques. Cette coordination comprend le respect de l'obligation d'élaborer des rapports ainsi que la mise en œuvre des recommandations émanant des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme.

Une *coordination avec le parlement et le pouvoir judiciaire* est assurée afin d'obtenir des données et des informations pour faciliter l'élaboration de rapports et, dans le cas du parlement, encourager l'obligation de rendre compte grâce à une auto-évaluation et un examen des politiques et des lois.

a) Coordination intragouvernementale

Les travaux de recherche ont mis en évidence divers moyens permettant de coordonner les activités gouvernementales. Ces moyens comprennent la tenue régulière de réunions de coordination avec l'ensemble des points focaux ministériels, le recours à des listes de diffusion électronique et à d'autres plateformes en ligne, ainsi que l'utilisation de plans d'action nationaux en faveur des droits de l'homme et la mise au point d'un plan de travail pour le mécanisme national.

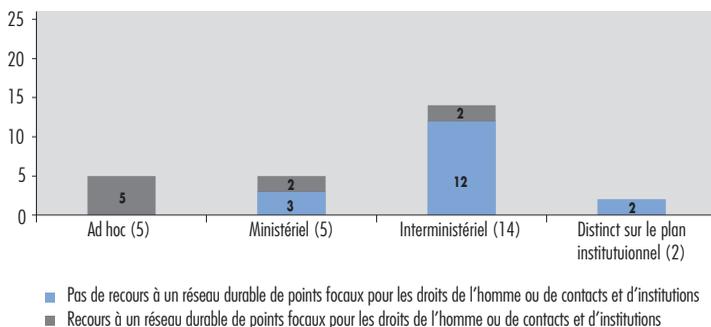
Il semble ressortir des conclusions de la présente étude que les mécanismes ad hoc sont moins susceptibles de s'appuyer sur un réseau de points focaux ministériels pour les droits de l'homme. En fait, aucun mécanisme ad hoc n'avait établi de réseau durable de points focaux, contrairement à la plupart des mécanismes permanents. Des types de mécanismes plus durables semblaient s'appuyer davantage sur de tels réseaux.

Analyse des données

Sur les 26 mécanismes nationaux étudiés :

- Dix-sept ont déclaré avoir eu recours à un réseau de points focaux pour les droits de l'homme ou de contacts au sein de ministères et d'institutions gouvernementales.

Réseau de points focaux pour les droits de l'homme



Les conclusions peuvent être ventilées par type de mécanisme de la façon suivante :

- Aucun des cinq *mécanismes ad hoc* ne travaillait avec un réseau durable de points focaux ou de contacts pour les droits de l'homme établis au sein de ministères et d'institutions gouvernementales ;
- Sur les cinq *mécanismes ministériels*, trois travaillaient avec un réseau durable de points focaux ou de contacts pour les droits de l'homme établis au sein de ministères et d'institutions gouvernementales (Cambodge, États-Unis d'Amérique et Mexique) ;

- Sur les 14 *mécanismes interministériels*, 12 travaillaient avec un réseau de points focaux ou de contacts pour les droits de l'homme établis au sein de ministères et d'institutions gouvernementales (Autriche, Chili, Costa Rica, Finlande, Grèce, Honduras, Lettonie, Maurice, Portugal, République démocratique du Congo, Sénégal et Venezuela (République bolivarienne du)) ;
- Les deux *mécanismes distincts sur le plan institutionnel* travaillaient avec un réseau de points focaux ou de contacts pour les droits de l'homme établis au sein de ministères et d'institutions gouvernementales (Maroc et Serbie).

b) Coordination avec le parlement et le pouvoir judiciaire

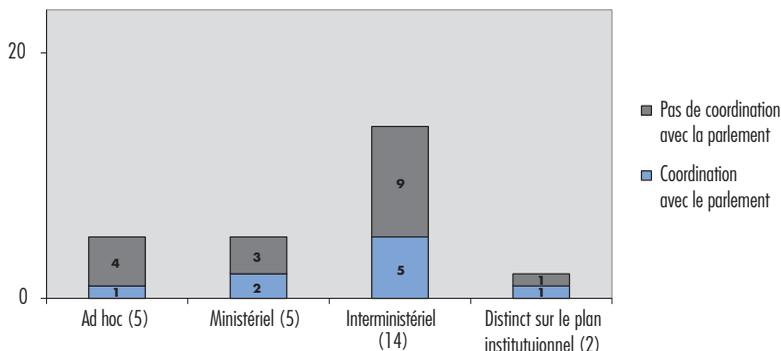
Analyse des données

Les travaux de recherche ont montré que les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi se coordonnaient peu avec le parlement et le pouvoir judiciaire, et ce, indépendamment du type de mécanisme, même si les mécanismes permanents ont obtenu des résultats légèrement supérieurs à ceux des mécanismes ad hoc.

Sur les 26 mécanismes nationaux étudiés :

- Huit étaient chargés d'assurer la coordination avec des parlementaires et des commissions parlementaires ;
- Neuf étaient chargés d'assurer la coordination avec le pouvoir judiciaire.

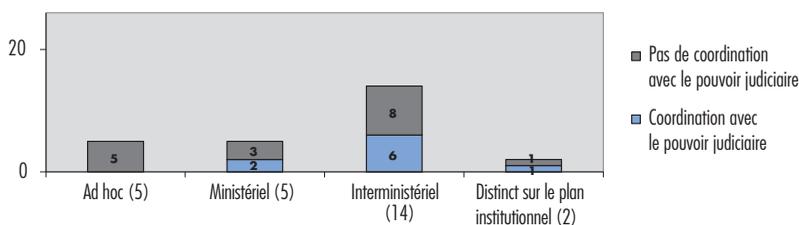
Coordination avec le parlement



Les conclusions concernant la coordination avec le parlement peuvent être ventilées par type de mécanisme de la façon suivante :

- Sur les cinq *mécanismes ad hoc*, un seul collaborait régulièrement avec le parlement pour l'élaboration des rapports destinés aux organes de traités (Afrique du Sud) ;
- Sur les cinq *mécanismes ministériels*, deux collaboraient régulièrement avec le parlement (Espagne et Mexique) ;
- Parmi les 14 *mécanismes ministériels*, cinq collaboraient avec le parlement (Autriche, Cameroun, Finlande, République de Moldova et Venezuela (République bolivarienne du)), six autres n'avaient pas collaboré avec le parlement et les autres n'ont transmis aucune information à ce sujet ;
- L'un des deux *mécanismes distincts sur le plan institutionnel* collaborait avec le parlement (Maroc).

Coordination avec le pouvoir judiciaire



Les conclusions concernant la coordination avec l'appareil judiciaire peuvent être ventilées par type de mécanisme de la façon suivante :

- Aucun des *mécanismes ad hoc* ne collaborait régulièrement avec l'appareil judiciaire ;
- Sur les cinq *mécanismes ministériels*, deux collaboraient régulièrement avec l'appareil judiciaire (Espagne et Mexique) ;
- Parmi les 14 *mécanismes ministériels*, six collaboraient régulièrement avec l'appareil judiciaire (Autriche, Cameroun, Finlande, Lettonie, Maurice et Venezuela (République bolivarienne du)), cinq autres ne collaboraient pas avec l'appareil judiciaire et les autres n'ont transmis aucune information à ce sujet ;
- L'un des deux *mécanismes distincts sur le plan institutionnel* collaborait régulièrement avec l'appareil judiciaire (Maroc).

3. Capacité à mener des consultations

Par capacité d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi à mener des consultations, on entend sa capacité à favoriser la concertation avec l'institution nationale des droits de l'homme du pays et la société civile, et à les consulter.

Des mécanismes efficaces facilitent la réalisation des droits de l'homme sur le terrain, une participation active dans la gouvernance et un dialogue au sujet des engagements internationaux en faveur des droits de l'homme, ainsi que la formulation des recommandations et leur mise en œuvre. Les consultations qui impliquent les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile offrent l'occasion d'examiner ouvertement les projets de rapport.

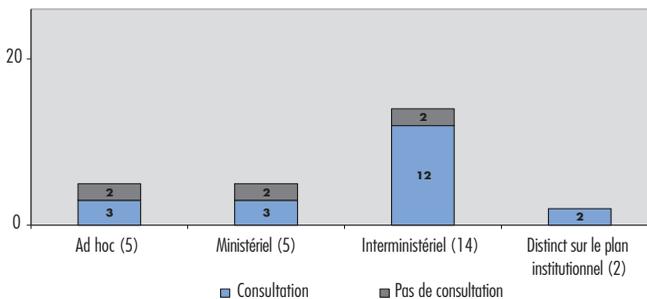
Il est ressorti des travaux de recherche que les mécanismes nationaux avaient bien plus l'habitude de mener des consultations auprès des institutions nationales des droits de l'homme et de la société civile que d'assurer une coordination avec le pouvoir judiciaire et le parlement. Tous les mécanismes nationaux, indépendamment de leur type, ont consulté la société civile, mais les mécanismes permanents étaient bien plus enclins à consulter les institutions nationales des droits de l'homme que les mécanismes ad hoc.

Analyse des données

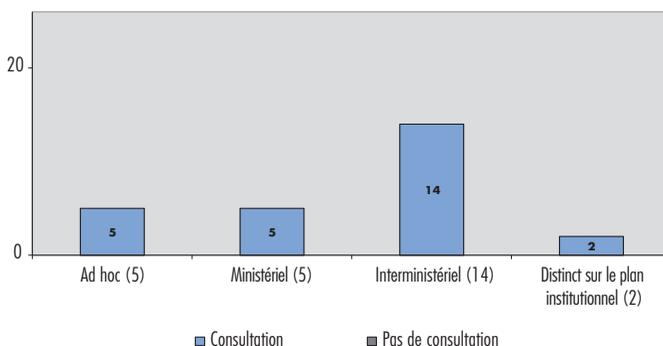
Sur les 26 mécanismes nationaux étudiés :

- Vingt étaient chargés de mener des consultations auprès des institutions nationales des droits de l'homme ;
- Tous ont déclaré être chargés de consulter la société civile.

Consultation avec les institutions nationales des droits de l'homme



Consultation avec la société civile



Les conclusions peuvent être ventilées par type de mécanisme de la façon suivante :

- Les cinq *mécanismes ad hoc* ont mené des consultations auprès de la société civile. Trois d'entre eux se trouvent dans des pays qui disposent d'une institution nationale des droits de l'homme, qu'ils ont consultée ;
- Les cinq *mécanismes ministériels* ont déclaré avoir mené des consultations auprès de la société civile. Trois d'entre eux se trouvent dans des pays qui disposent d'une institution nationale des droits de l'homme, qu'ils ont consultée ;
- Les 14 *mécanismes interministériels* ont signalé avoir mené des consultations auprès de la société civile ; et 12 d'entre eux ont également consulté les institutions nationales des droits de l'homme ;
- Les deux *mécanismes distincts sur le plan institutionnel* ont signalé avoir mené des consultations auprès des institutions nationales des droits de l'homme ainsi que de la société civile.

4. Capacité à gérer l'information

Par capacité d'un mécanisme national à gérer l'information, on entend sa capacité à : a) suivre l'adoption de recommandations et de décisions par les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme ; b) saisir systématiquement, en les regroupant par thème, ces recommandations et décisions (par exemple, dans un tableur ou une base de données) ; c) identifier les ministères ou les organismes gouvernementaux compétents pour leur mise en œuvre ; d) élaborer, avec les ministères compétents, des plans de suivi, assortis de délais, afin d'en

faciliter la mise en œuvre ; et e) 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.

Cette capacité implique de recueillir et de gérer systématiquement les informations et connaissances relatives à la mise en œuvre progressive par l'État des recommandations émanant de mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, y compris afin de préparer le prochain rapport périodique. Elle implique également d'évaluer en permanence l'état d'avancement de certaines activités.

Il est ressorti des travaux de recherche qu'aucun mécanisme ad hoc ne contrôlait la mise en œuvre des recommandations émanant d'organes de traités, de l'Examen périodique universel et des procédures spéciales. À l'inverse, presque tous les mécanismes permanents ont déclaré avoir des fonctions de contrôle à cet égard. Qui plus est, la plupart des mécanismes permanents contrôlaient également la mise en œuvre des recommandations de mécanismes régionaux des droits de l'homme. Seul un tiers environ des mécanismes permanents contrôlaient la mise en œuvre d'un plan d'action national en faveur des droits de l'homme.

Au HCDH, dans le domaine de la gestion axée sur les résultats, le « contrôle de l'exécution » s'entend d'une activité continue de collecte et d'analyse systématique de données qui suit des indicateurs spécifiés afin de fournir à la direction et aux principaux intervenants d'une initiative en cours des informations sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des ressources prévues. Il s'agit de suivre en permanence les activités et les progrès pour prendre des mesures correctives à court ou à moyen terme, et mettre en œuvre l'obligation redditionnelle.

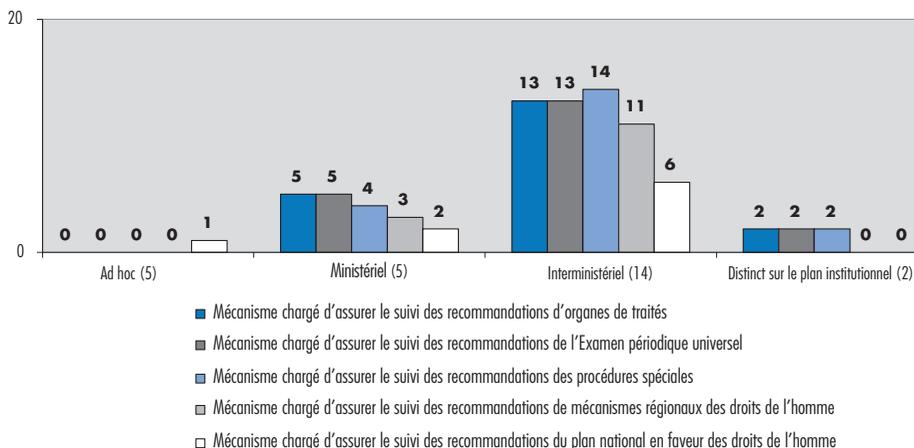
Analyse des données

Sur les 26 mécanismes nationaux étudiés :

- Vingt étaient chargés de coordonner le suivi des recommandations émanant d'organes de traités ;
- Vingt étaient chargés de coordonner le suivi des recommandations issues de l'Examen périodique universel ;
- Vingt étaient chargés de coordonner le suivi des recommandations émanant de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ;
- Neuf étaient chargés de contrôler la mise en œuvre d'un plan d'action national en faveur des droits de l'homme ;

- Quatorze étaient chargés de coordonner le suivi des recommandations émanant d'un mécanisme régional des droits de l'homme.

Coordination du suivi par des mécanismes nationaux



Les constatations peuvent être ventilées par type de mécanisme de la façon suivante :

- Aucun des *mécanismes ad hoc* n'était chargé d'assurer le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des décisions et recommandations d'organes de traités, de l'Examen périodique universel, des procédures spéciales ou de mécanismes régionaux des droits de l'homme. La responsabilité d'assurer le suivi incombait dans tous les cas au Ministère des affaires étrangères. Un mécanisme ad hoc assurait le suivi des recommandations d'organes internationaux chargés des droits de l'homme qui avaient été intégrées dans des plans d'action nationaux en faveur des droits de l'homme ; (La République de Corée avait mis en place un plan d'action national en faveur des droits de l'homme qui comprenait des recommandations émanant d'organes internationaux chargés des droits de l'homme. L'Afrique du Sud et la Lituanie avaient des plans qui n'avaient pas été actualisés depuis 2002 et 1998, respectivement, et les Bahamas et la Suisse n'avaient pas établi de plans³) ;

³ On trouvera une liste des plans d'action nationaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme à l'adresse suivante : www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx (lien consulté pour la dernière fois le 2 août 2017).

- Les cinq *mécanismes ministériels* étaient chargés du contrôle et du suivi de la mise en œuvre des décisions et recommandations émanant d'organes de traités, ainsi que de l'Examen périodique universel. Quatre mécanismes (l'exception étant le Cambodge) étaient également chargés de coordonner le suivi des recommandations émanant de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Trois avaient pour tâche d'assurer le suivi des recommandations émanant de mécanismes régionaux des droits de l'homme (les exceptions étant les États-Unis d'Amérique, qui n'ont pas ratifié la Convention américaine relative aux droits de l'homme, et le Cambodge). Deux mécanismes (ceux de l'Espagne et du Mexique) étaient aussi chargés d'assurer le suivi des recommandations figurant dans le plan d'action national en faveur des droits de l'homme ;
- Sur les 14 *mécanismes interministériels*, 13 étaient chargés d'assurer le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des décisions et recommandations émanant d'organes de traités (au Sénégal, cette tâche incombait à différents ministères). En outre, 13 mécanismes étaient chargés de coordonner le suivi des recommandations issues de l'Examen périodique universel (en République de Moldova, cette tâche incombait au Ministère de la justice). Les 14 mécanismes interministériels étaient chargés de coordonner le suivi des recommandations émanant de titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Onze d'entre eux étaient aussi chargés de coordonner le suivi des recommandations émanant de mécanismes régionaux des droits de l'homme (le Cameroun, la République démocratique du Congo et le Sénégal n'ont pas transmis d'information à ce sujet), et six étaient aussi chargés du suivi des recommandations figurant dans leur plan d'action national en faveur des droits de l'homme (Finlande, Honduras, Maurice, Portugal, République de Moldova et Venezuela (République bolivarienne du)). Les autres États n'avaient pas de plan d'action national en faveur des droits de l'homme mis à jour, ou n'avaient jamais établi de plan ;
- Les deux *mécanismes distincts sur le plan institutionnel* étaient chargés de coordonner le suivi des recommandations d'organes de traités, de l'Examen périodique universel et des procédures spéciales (Maroc et Serbie). Ni le Maroc, ni la Serbie n'avaient établi de plan d'action national en faveur des droits de l'homme.

L'étude a également porté sur la capacité des mécanismes nationaux à établir et maintenir des systèmes de collecte d'informations devant permettre d'établir les rapports destinés aux organes internationaux chargés des droits de l'homme. Seul un mécanisme (celui du Honduras) avait pour tâche de maintenir un système de

collecte d'informations aux fins des rapports périodiques destinés aux organes de traités et à l'Examen périodique universel.

IV. RÉSULTATS À LONG TERME

À long terme, un mécanisme national efficace d'élaboration des rapports et de suivi est censé aider à atteindre les résultats nationaux suivants :

- **Cadre national** : les mécanismes nationaux mènent à la création d'un cadre national fiable, stable et durable pour l'élaboration des rapports et le suivi, et peuvent donner naissance à un système national efficace de protection des droits de l'homme et en devenir un pilier. De surcroît, ces mécanismes renforcent les connaissances et le professionnalisme des agents de l'État et favorisent la durabilité et l'accroissement de leur expertise en matière de droits de l'homme, expertise développée par le pays lui-même, qui se l'approprie ;
- **Dialogue national structuré** : les mécanismes nationaux favorisent un dialogue national régulier entre les ministères, le parlement, le pouvoir judiciaire, les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile au sujet de l'exécution des obligations et des engagements internationaux et régionaux de l'État dans le domaine des droits de l'homme, en vue de l'élaboration des rapports périodiques et du suivi des recommandations des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme ;
- **Auto-évaluation régulière** : les mécanismes nationaux aident toutes les composantes de l'État (le pouvoir exécutif et les organismes chargés d'exécuter les politiques, le corps législatif et l'appareil judiciaire) à évaluer la façon dont l'État applique les dispositions des instruments auxquels il est partie et les recommandations et décisions de l'ONU et des organismes régionaux et, plus généralement, donne effet aux droits de l'homme et recense les lacunes et difficultés restant à surmonter ;
- **Réexamen des lois et politiques** : les mécanismes nationaux mettent en évidence les lois et politiques nationales relatives aux droits de l'homme qui ne cadrent pas avec le droit international des droits de l'homme ou les engagements pris par l'État, ou sont incompatibles avec eux, et facilitent le réexamen de ces lois et politiques. Il peut s'agir de réfléchir aux lois et politiques sectorielles, se rapportant par exemple à la santé ou à l'éducation, ou d'analyser les budgets alloués à ces secteurs ;

- **Gouvernance fondée sur les droits de l'homme** : les mécanismes nationaux favorisent une gouvernance fondée sur les droits de l'homme qui soit fondée sur la participation du plus grand nombre et le principe de responsabilité ;
- **Prise en compte des bonnes pratiques et des conseils tirés de l'expérience internationale** : les mécanismes nationaux permettent aux États d'adapter plus facilement les expériences d'autres pays et de tirer avantage des conseils spécialisés prodigués par les membres des organes de traités et par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, ainsi que des recommandations issues de l'Examen périodique universel et émanant des mécanismes régionaux des droits de l'homme. Cela suppose que les mécanismes nationaux communiquent avec les organes internationaux chargés des droits de l'homme au sujet de la concrétisation des engagements, des obligations et des recommandations émanant des organes de traités, de l'Examen périodique universel et des procédures spéciales.

V. CONCLUSION

Un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi peut jouer un rôle décisif et multiforme dans le renforcement du système de protection des droits de l'homme d'un État. Pour que ce mécanisme puisse effectivement devenir un acteur crucial dans le système national, il faut qu'il soit conçu différemment. Les recherches du HCDH montrent que les structures ad hoc ne suffisent plus à répondre avec efficacité aux multiples exigences des mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme ; toutefois, elles indiquent aussi que le caractère permanent ou institutionnel d'un mécanisme n'est pas en lui-même un gage d'efficacité, même s'il renforce la capacité de l'État à résorber l'arriéré de rapports. Ainsi, des mécanismes nationaux permanents qui étaient parvenus à renforcer leur capacité de collaboration mais avaient négligé la coordination avec les autres composantes de l'État, que ce soit le parlement ou l'appareil judiciaire, ou les consultations avec les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile, se sont 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 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 du principe de responsabilité au niveau national.

Dans l'ensemble, les mécanismes nationaux sont en voie d'acquérir ces capacités principales. Si la volonté politique existe, et moyennant l'appropriation politique du processus, d'importants progrès peuvent être réalisés en peu de temps.

Seconde partie

DESCRIPTION DES TYPES DE MÉCANISMES NATIONAUX

I. MÉCANISMES AD HOC

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 ministre 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. Ce groupe de travail 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.

Le groupe de travail se réunit chaque semaine. Depuis 2016, il rencontre toutes les deux semaines des groupes de rédaction selon que de besoin. Des ministères et départements en particulier se voient confier la tâche de diriger la rédaction d'un rapport périodique destiné à un organe de traité (par exemple, le Département des services sociaux gère le processus de rédaction des rapports à soumettre au Comité des droits de l'enfant). Une fois par mois, le groupe de travail passe en revue les recommandations émises par les mécanismes internationaux des droits de l'homme dans le but de contrôler leur mise en œuvre.

Lituanie

L'élaboration de rapports relatifs aux droits de l'homme est placée sous la coordination du Ministère des affaires étrangères. Quant à la tâche consistant à préparer des rapports initiaux et périodiques, elle incombe au ministère chargé

* Les pays marqués d'un astérisque font partie des cas étudiés.

d'appliquer la convention concernée. Ce ministère ou une institution convoque un groupe de travail interinstitutionnel. Or, de tels groupes de travail semblent être ad hoc dans la mesure où ils ne sont constitués que pour produire des rapports donnés.

Les groupes de travail interinstitutionnels recourent à un ensemble de pratiques normalisées et jouissent d'importants pouvoirs :

- Ils mettent au point un programme de travail, des méthodes de travail et des échéanciers pour veiller à ce que les informations requises soient recueillies en collaboration avec d'autres ministères et organismes publics ;
- Après avoir préparé un projet de rapport, ils assurent la coordination avec des ministères ou des organismes gouvernementaux ainsi qu'avec des ONG ;
- Ils approuvent également la version finale du projet de rapport ;
- Ils mettent ensuite le rapport approuvé à disposition des ONG.

République de Corée*

Le Conseil national de la politique des droits de l'homme a été institué en 2006 par la directive présidentielle n° 176. Il est présidé par le Ministre de la justice et se compose des vices-ministres de plusieurs ministères (y compris du Ministère des affaires étrangères et du commerce, du Ministère de la santé et des affaires sociales, et du Ministère de la défense). Le Conseil relève du budget du Ministère de la justice et c'est ce même ministère qui s'acquitte des tâches administratives du Conseil. Ce dernier ne dispose ni d'un budget distinct ni de son propre personnel.

Il a pour tâche principale de faciliter l'élaboration et l'adoption d'un plan d'action national en faveur des droits de l'homme couvrant une période de cinq ans, ainsi que de contrôler sa mise en œuvre et de faire rapport à cet égard. Le second plan d'action national pour la période 2012-2016 porte sur la mise en œuvre des obligations internationales de la République de Corée en matière d'élaboration de rapports relatifs aux droits de l'homme, ainsi que de toutes les recommandations correspondantes qu'elle a adoptées. Ce plan fixe aussi l'objectif consistant à « rédiger, présenter et préparer des documents aux fins des délibérations menées dans le cadre du rapport national à transmettre à des organisations internationales relatives aux droits de l'homme ». Il expose des activités spécifiques en matière d'élaboration des rapports et fixe des délais à cette fin. Étant donné que le Conseil est chargé d'adopter et de mettre en œuvre le plan d'action national, il semble

qu'il soit implicitement tenu de superviser les obligations de l'État consistant à faire rapport aux organes internationaux chargés des droits de l'homme.

Or, dans la pratique, la préparation d'un rapport destiné à un organe de traité est coordonnée par l'organisme public chef de file responsable de l'instrument relatif aux droits de l'homme concerné, et non par le Conseil. Il en va de même pour le document de base commun destiné aux organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, qui est produit par un organisme chef de file, à savoir le Ministère des affaires étrangères, lequel agit en consultation avec les ministères compétents. Le Conseil n'est pas chargé d'assurer une coordination intragouvernementale en matière d'élaboration de rapports ou d'assurer une coordination avec d'autres entités gouvernementales ou la société civile. Il n'est pas non plus tenu de communiquer avec des organes internationaux chargés des droits de l'homme ou de favoriser des consultations nationales.

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 et plan d'action national) ;
- Le Ministère de la santé et des affaires sociales (Convention relative aux droits des personnes handicapées ainsi que 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) ; et
- 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).

Les organismes publics chefs de file 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. Il mène des consultations avec les ONG chargées de la coordination, et transmet ensuite le rapport à la Commission nationale des droits de l'homme pour qu'elle l'examine. Le ministre chef de file examine le résultat des consultations avec les ONG et les vues de la Commission nationale des droits de l'homme. Après avoir apporté les modifications nécessaires au rapport, il en établit la version définitive et la fait traduire en anglais avant de la soumettre au Ministère des affaires étrangères. Celui-ci passe de nouveau le rapport en revue et le soumet à l'Organisation des Nations Unies par l'intermédiaire de la Mission permanente de la République de Corée à Genève.

L'organisme public chef de file désigné pour chaque instrument international relatif aux droits de l'homme coordonne aussi les efforts visant à contrôler la mise en œuvre des décisions et recommandations émanant d'organes de traités et de mécanismes des droits de l'homme. Les organismes chefs de file sont chargés de préparer des réponses aux communications émises par des organes de traités ainsi que de traduire les observations finales et les décisions d'organes de traités.

Afrique du Sud

L'Afrique du Sud a fait savoir qu'elle en était aux premiers stades de la création d'un mécanisme national, un dispositif qui lui fait encore défaut. La Section des traités, qui relève du Département des relations internationales et de la coopération, fait office de point focal central pour l'élaboration de rapports destinés à des organes de traités. La production des rapports en tant que telle incombe à des ministères d'exécution. Ils seraient tenus de préparer les rapports pertinents avant d'en fournir des copies à la Section des traités. Ainsi, il ne semble exister aucune pratique normalisée en matière de coordination ou d'élaboration de rapports.

Suisse

À l'heure actuelle, la Suisse ne dispose pas d'un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi. Il n'existe pas de procédure normalisée aux fins de l'élaboration de rapports. Le département fédéral qui a compétence pour appliquer un traité donné assure la coordination et les travaux de préparation des rapports périodiques destinés à l'organe de traité compétent.

Il arrive que la première étape consiste à écrire un rapport initial qui est transmis à d'autres départements du Gouvernement fédéral ou à des cantons, des communes et des ONG. Quatre départements se partagent la tâche consistant à établir des rapports nationaux : le Département fédéral des affaires étrangères, le Département

fédéral de justice et police, le Département fédéral de l'intérieur, ainsi que le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.

II. MÉCANISMES MINISTÉRIELS

Cambodge*

Entre 1999 et 2009, le Cambodge a créé cinq structures distinctes à assise ministérielle chargées de s'acquitter des obligations internationales du pays en matière d'élaboration de rapports relatifs aux droits de l'homme :

- a) Le Conseil national pour les enfants, qui a été créé en 1999 au sein du Ministère des affaires sociales, des anciens combattants et de la réadaptation des jeunes, est chargé d'établir les rapports au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant ;
- b) Le Comité des droits de l'homme 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 ;
- c) Le Conseil national pour les femmes, qui a été créé en 2001 au sein du Ministère des affaires féminines, fait rapport sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- d) Le Conseil pour les personnes handicapées, qui a été créé en 2009 au sein du Ministère des affaires sociales, est chargé d'établir les rapports au titre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ; et
- e) Le Mécanisme interministériel national de prévention, qui a été créé en 2009 au sein du Ministère de l'intérieur, fait rapport sur l'application de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Chacune de ces structures est composée de représentants de ministères et d'autres organismes. Il n'y a pas de coordination centralisée entre ces structures. Aucune d'entre elles n'assure de coordination institutionnalisée avec le corps législatif ou l'appareil judiciaire, même si le Conseil pour les personnes handicapées et le Conseil national pour les enfants associent tous deux la société civile à leurs travaux.

Ces structures sont toutes régies par un décret ou un sous-décret. Le Comité des droits de l'homme s'acquitte d'un mandat législatif consistant à préparer des rapports nationaux sur l'application d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. En outre, au titre de son mandat, il coopère avec des ministères, des institutions et la société civile dans le souci de protéger et promouvoir ces droits au Cambodge. De même, les mandats législatifs du Conseil national pour les femmes et du Conseil national pour les enfants consistent à préparer des rapports au titre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant (ainsi que ses deux premiers Protocoles facultatifs), et à contrôler leur application. Les mandats législatifs du Conseil pour les personnes handicapées et du Mécanisme interministériel national de prévention ne précisent pas quels instruments internationaux sont de leur ressort ni quelles sont leurs responsabilités à cet égard en matière de coordination et d'élaboration de rapports. Ainsi, les trois premières structures susmentionnées sont dotées d'un mandat de coordination et d'élaboration de rapports, tandis que les mandats des deux dernières structures ne font aucunement référence aux rapports destinés au Comité des droits des personnes handicapées ou au Comité contre la torture.

Les cinq structures ont reçu une dotation budgétaire de leur ministère de tutelle. À l'exception du Mécanisme interministériel national de prévention, tous les mécanismes disposent d'un personnel suffisant. Le Comité des droits de l'homme dispose d'un effectif de 52 agents ; le Conseil national pour les femmes de 29 agents (son budget est complété par des bailleurs de fonds et des organisations internationales) ; le Conseil national pour les enfants de 25 agents (son budget est complété par des bailleurs de fonds internationaux) ; et le Conseil pour les personnes handicapées de 28 agents (son budget est aussi complété par des bailleurs de fonds et des cotisations de membres d'ONG). Quant au Mécanisme interministériel national de prévention, il ne compte que deux agents : le secrétaire en chef et l'administrateur.

Le processus d'élaboration de rapports des cinq structures commence par un recensement des sujets à couvrir dans le rapport et la désignation des ministères chargés de recueillir les informations nécessaires. Un projet de rapport est ensuite

préparé, avant d'être examiné lors d'une réunion avec des points focaux de tous les ministères compétents. Puis, un projet de rapport est envoyé au président de la structure compétente pour qu'il le révise. À ce stade, le Conseil national pour les enfants (contrairement aux quatre autres structures) organise un atelier de consultation pour discuter du projet de rapport avec des parties prenantes de tous bords, y compris la société civile. Enfin, le rapport est soumis au Conseil des ministres. Une réunion à huis clos est convoquée entre la structure compétente et le Vice-Premier Ministre responsable du Conseil des ministres. Après que le Vice-Premier Ministre a approuvé le rapport, il est soumis au Conseil des ministres réuni en plénière afin qu'il l'approuve formellement, puis envoyé au Ministère des affaires étrangères, qui le transmet au HCDH.

L'ensemble des cinq structures a mis en place des dispositifs permanents de coordination avec les ministères et les organismes publics compétents. La plupart d'entre elles s'emploient à assurer une coordination en nommant des points focaux au sein de ministères. Ces points focaux sont chargés de recueillir auprès de leur ministère les informations requises aux fins des rapports périodiques, et de les transférer aux structures concernées. Il n'existe toutefois aucune structure centralisée chargée de coordonner les travaux que mène chaque structure à titre individuel, et de s'assurer que leurs activités ne font pas double emploi.

Chacune des cinq structures est chargée de répondre aux questions de suivi de l'organe de traité qui la concerne et de coordonner à titre individuel le suivi des observations finales et des recommandations. Aucune structure ne dispose d'un système spécial de collecte d'informations qui permette d'obtenir des informations sur l'application des instruments pertinents.

Danemark

La tâche consistant à promouvoir et à protéger les droits de l'homme est décentralisée et fait intervenir un grand nombre de ministères et d'administrations publiques. Le Ministère des affaires étrangères assure la coordination « de la plupart » des rapports destinés aux organes de traités avec les institutions gouvernementales concernées. Il n'a cependant pas reçu de mandat spécifique au titre duquel il rend compte de la situation des droits de l'homme au Danemark. Il ne semble y avoir aucune structure spéciale indépendante ou relevant du Ministère des affaires étrangères qui soit chargée de préparer des rapports.

Le Ministère des affaires étrangères a toutefois fait savoir qu'il suivait un ensemble de procédures systématiques à des fins d'élaboration de rapports, consistant entre autres à :

- Convoquer des réunions préparatoires avec des ministères et des administrations publiques afin de convenir d'un plan de travail ;
- Recevoir des contributions provenant des départements pertinents et assurer la liaison avec les autorités et d'autres parties prenantes ;
- Faire la synthèse de rapports.

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 organes internationaux chargés des droits de l'homme. Son mandat découle de l'article 28 I) de la loi sur l'administration publique fédérale et de l'article 29 du Règlement intérieur du Ministère des affaires étrangères. Ce dernier finance le budget de la Direction et les activités de ses unités spécialisées.

La Direction compte 41 agents et 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. L'unité des droits civils et politiques assure la coordination de la production des rapports sur l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; l'unité des droits économiques, sociaux et culturels coordonne les rapports destinés au Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; et l'unité des droits des femmes est chargée d'assurer la coordination des rapports relatifs à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. 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.

Les unités constituent des comités de rédaction ad hoc composés de représentants de divers organismes gouvernementaux. La Direction est ainsi à même d'assurer la coordination gouvernementale, la coordination avec le Parlement et l'appareil judiciaire ainsi que des consultations avec l'institution nationale des droits de l'homme et, dans une moindre mesure, avec la société civile. Ce sont des entités

étatiques spécialisées qui assurent officiellement une coordination gouvernementale s'agissant des rapports relevant de certains instruments relatifs aux droits de l'homme :

- Les rapports soumis au titre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes sont coordonnés par l'Institut national de la femme ;
- Les rapports soumis au titre de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale sont coordonnés par le Conseil national pour la prévention de la discrimination et la Commission nationale pour le développement des peuples autochtones ;
- Les rapports soumis au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant sont coordonnés par le Système national pour le développement intégré de la famille.

En outre, les unités spécialisées 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.

Dans le cadre du processus d'élaboration de rapports, la Direction commence par recenser les obligations à venir en la matière. Elle demande aux ministères ou organismes compétents de désigner un point focal chargé d'assurer la liaison avec le Ministère des affaires étrangères. Elle constitue des comités de rédaction ad hoc pour chaque instrument afin qu'ils rédigent les rapports en tant que tels. Le Ministère des affaires étrangères prie les institutions compétentes d'assister à au moins une réunion, au cours de laquelle sont définis la structure, la teneur, les tâches et le calendrier concernant le rapport. Six mois avant la soumission d'un rapport, la Direction 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 traité concerné ; ainsi qu'un calendrier assorti d'objectifs et de dates butoirs pour l'élaboration du rapport. De la sorte, elle fixe des procédures claires d'élaboration de rapports et offre des lignes directrices en la matière, comprenant un plan de base et des délais de production. Ensuite, le Ministère des affaires étrangères reçoit les demandes de précision émanant des membres concernés du pouvoir exécutif ou du corps législatif.

Une fois que les ministères et institutions gouvernementales leur ont transmis des données et commentaires utiles, les unités spécialisées de la Direction analysent les informations et produisent un premier projet de rapport.

Selon la Direction, le premier projet de rapport est ensuite envoyé à toutes les institutions participantes afin qu'elles l'approuvent. Il est actualisé avant que l'institution nationale des droits de l'homme, le pouvoir judiciaire et la société civile ne soient consultés afin qu'ils donnent leur avis sur le projet définitif. Une fois que les informations obtenues auprès de ces sources ont été approuvées, le rapport est révisé et soumis à l'organe international des droits de l'homme concerné.

La Direction a mis en place un processus permanent de collaboration avec la Chambre des députés, en application duquel elle adresse 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 transmet 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 (depuis 2011) une procédure permanente de collaboration avec la Cour suprême de justice. Celle-ci prend part à la réunion finale organisée par la Direction dans le but d'arrêter la version définitive des rapports à l'examen.

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.

Qui plus est, la Commission interministérielle sur la politique du Gouvernement en matière des droits de l'homme, qui relève du Ministère de l'intérieur, a pour tâche de produire un programme national des droits de l'homme, ainsi que

de contrôler sa mise en œuvre et de faire rapport à cet égard. Le programme revient sur les obligations internationales du Mexique en matière d'élaboration de rapports relatifs aux droits de l'homme, ainsi que sur les recommandations d'organes internationaux chargés des droits de l'homme. Bien que cette structure interministérielle offre un excellent moyen de collecter des informations pour alimenter des rapports périodiques et des réponses aux avis et recommandations, elle ne semble pas entretenir de lien clair avec les unités spécialisées de la Direction.

Espagne

Le Bureau des droits de l'homme créé au sein de la Direction générale pour les Nations Unies et les droits de l'homme, qui relève du Ministère des affaires étrangères et de la coopération, est l'organisme chargé de coordonner l'élaboration de rapports relatifs aux obligations de l'Espagne en matière de droits de l'homme. Il travaille en étroite collaboration avec le Bureau du Procureur général (Abogacía General del Estado) du Ministère de la justice, et assure la coordination avec les ministères ou départements compétents. Le Bureau des droits de l'homme rencontre au moins deux fois par an la société civile. Il prépare les premiers projets de rapport à l'aide des informations que lui ont transmises les ministères ou départements compétents, et en établit les versions définitives en consultation avec les parties prenantes concernées. Il est également chargé de suivre et de contrôler la mise en œuvre des recommandations formulées par l'organe de traité, au sujet desquelles il rend compte par la suite dans les rapports périodiques.

États-Unis d'Amérique

Le Département d'État joue un rôle de chef de file dans la coordination de la rédaction et l'élaboration de rapports et de présentations requis par des organes de traités. Le Bureau du Conseiller juridique, qui relève du Département d'État et compte sur le soutien du Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du travail ainsi que du Bureau des relations avec les organisations internationales, est responsable de la rédaction et de la coordination des rapports, des réponses et des présentations. Ces bureaux travaillent tous en étroite collaboration avec des agences fédérales – dont beaucoup ont désigné un ou plusieurs représentants afin qu'ils agissent en qualité de point focal ou de contact pour les traités et les présentations requises en application de certains instruments –, et bénéficient de l'assistance du Conseil national de sécurité, selon que de besoin.

Récemment, des groupes de travail interinstitutions ont été créés, initialement afin qu'ils gèrent le processus d'Examen périodique universel, mais également afin qu'ils passent en revue les recommandations émanant d'organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme et favorisent le respect des obligations et engagements pris par les États-Unis au titre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

III. MÉCANISMES INTERMINISTÉRIELS

Autriche

Le Ministère fédéral de l'Europe, de l'intégration et des affaires étrangères coordonne les efforts visant à dresser la liste des obligations et recommandations en matière d'élaboration de rapports au titre de tous les organes de traités et de l'Examen périodique universel. Ce ministère a mis en place un réseau de coordonnateurs des droits de l'homme ainsi qu'un groupe directeur pour l'Examen périodique universel, deux structures qui convoquent des sessions de travail interministérielles et proposent à la société civile de prendre part à des groupes de dialogue consacrés à certains thèmes lorsqu'ils préparent les rapports de l'État. Ces structures sont permanentes et surveillent également que les obligations et les recommandations découlant de traités soient respectées une fois les rapports terminés.

Cameroun

Par voie de décret présidentiel, le Cameroun a institué un comité technique de suivi chargé de préparer et de présenter les rapports destinés à des organes de traités. Ce comité réunit des membres de la présidence, du Cabinet du Premier Ministre, de divers ministères, du Parlement et de l'institution nationale des droits de l'homme. Il est aidé dans ses travaux par un comité interministériel chargé de suivre la mise en œuvre des recommandations formulées par un organe de traité. Le comité comprend également des représentants de plusieurs ministères ainsi que de l'institution nationale des droits de l'homme, et il est présidé par le Cabinet du Premier Ministre.

Chili

Le Chili s'est doté d'une commission de coordination spéciale afin de s'acquitter de ses obligations en droit international des droits de l'homme. Cette commission est constituée de représentants de plusieurs ministères et d'institutions étatiques. La

Direction des droits de l'homme, qui relève du Ministère des affaires étrangères, abrite le Département de la coordination ainsi que le Département du système universel des droits de l'homme. Ce dernier est chargé de coordonner la préparation et la soumission des rapports périodiques. Il édite tous les rapports périodiques produits par les ministères compétents.

Costa Rica

Par voie de décret exécutif, le Costa Rica a créé une commission interinstitutionnelle des droits de l'homme qui fait office d'organe consultatif permanent du Ministère des affaires étrangères. Elle s'acquitte de ses travaux en sous-comités et est constituée de représentants de plusieurs ministères et d'institutions étatiques, ainsi que d'experts. Cette commission bénéficie du soutien d'un comité consultatif composé d'experts internationaux.

République démocratique du Congo

La République démocratique du Congo a créé un comité technique interministériel d'élaboration et de suivi des rapports initiaux et périodiques des droits de l'homme. Ce comité relève du Ministère des droits humains, qui est chargé d'appliquer les politiques gouvernementales relatives aux droits de l'homme. Le comité technique a pour tâche de préparer et d'écrire lui-même tous les rapports initiaux et périodiques requis par des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme.

Le comité technique compte 34 membres, qui sont tous des fonctionnaires. Ils sont désignés par leur ministère respectif et nommé par le Ministre des droits humains. Le comité technique comprend aussi des représentants d'ONG, de syndicats et d'autres organisations professionnelles. Il a créé des sous-comités pour chaque instrument relatif aux droits de l'homme que la République démocratique du Congo a ratifié.

Finlande

L'Unité des tribunaux et conventions des droits de l'homme, qui relève du Département des services juridiques du Ministère des affaires étrangères, est chargée de préparer les rapports périodiques du Gouvernement. Elle prépare elle-même les premiers projets de rapport.

L'Unité travaille en étroite collaboration avec le Ministère de la justice, qui coordonne le réseau des personnes de contact pour les droits fondamentaux et

humains avec des représentants de tous les ministères, lesquels contrôlent la mise en œuvre du plan d'action national en faveur des droits de l'homme ainsi que celle des observations finales au sein de leur propre ministère.

Grèce

C'est « dans la plupart des cas » le Ministère des affaires étrangères qui assure la coordination de la rédaction des rapports destinés à des organes de traités, en étroite coopération avec d'autres ministères. Un réseau de points focaux dans les ministères a également été établi afin de préparer les rapports périodiques nationaux. Ce réseau transmet les observations finales des organes de traités et est chargé d'assurer le suivi de leur mise en œuvre.

Honduras

Le Comité de coordination, qui est composé du Secrétaire d'État du Ministère des droits de l'homme, du Secrétaire d'État du Ministère des affaires étrangères et de plusieurs autres représentants de ministères et d'institutions, est chargé d'établir des rapports sur les droits de l'homme. Il convoque des groupes de travail interagence qui ont pour tâche de répondre aux questions soulevées par des organes de traités. Ces groupes comprennent également des ONG dont le travail porte sur les thèmes intéressant les rapports préparés par chaque groupe. Les recommandations des organes de traités sont intégrées à un plan d'action national en faveur des droits de l'homme.

Lettonie

Le représentant letton auprès des institutions internationales de défense des droits de l'homme, qui relève du Ministère des affaires étrangères, assure la coordination de l'élaboration des rapports périodiques sur l'application de certains traités des Nations Unies, ainsi que le suivi des recommandations émises par des organes de traités, en réunissant les informations fournies par des ministères d'exécution et d'autres parties prenantes. En outre, le représentant crée et préside des groupes de travail interinstitutionnels chargés de rédiger ces rapports périodiques. D'autres traités des Nations Unies relèvent de la compétence de ministères d'exécution spécifiques, qui préparent eux aussi des rapports périodiques, créent et président des groupes de travail interinstitutionnels et assurent le suivi des recommandations émanant d'organes de traités.

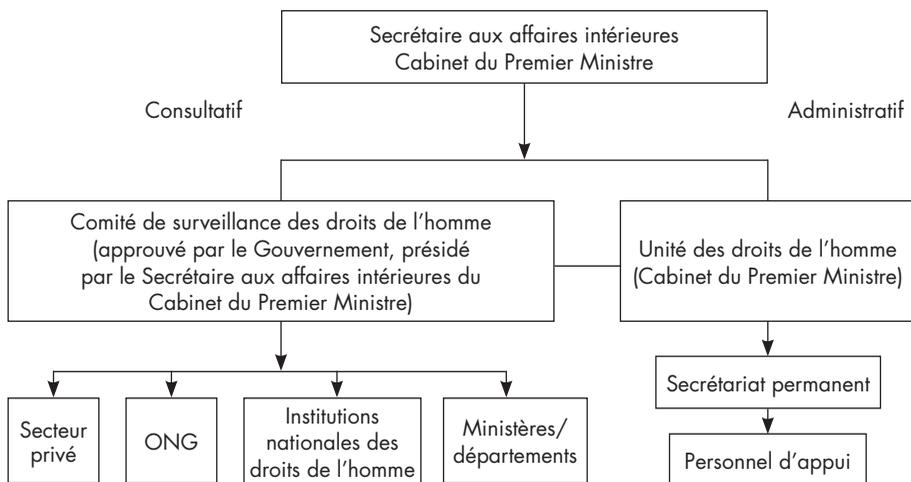
La Division des droits de l'homme du Ministère des affaires étrangères est chargée de préparer et de rédiger les rapports nationaux aux fins de l'Examen périodique universel. À cet effet, elle établit des groupes de travail interinstitutionnels.

Maurice*

Le mécanisme national de Maurice se compose de l'Unité des droits de l'homme, chargée de la coordination, et du Comité de surveillance des droits de l'homme, un réseau de surveillance multipartite. Ces deux structures ont été mises en place en 2010 et 2011, respectivement. Elles relèvent l'une et l'autre du Cabinet du Premier Ministre et travaillent en étroite collaboration avec le Bureau du Procureur général en vue de préparer des rapports.

Le mandat du mécanisme national découle du plan d'action national en faveur des droits de l'homme qui a été adopté en 2012 après que le Gouvernement a mené des consultations auprès du secteur privé et de la société civile.

C'est le Cabinet du Premier Ministre qui fournit des ressources au mécanisme national. L'Unité des droits de l'homme et le Comité de surveillance des droits de l'homme relèvent tous deux de la responsabilité du Secrétaire aux affaires intérieures du Cabinet du Premier Ministre. L'Unité est dirigée par un secrétariat permanent et compte cinq fonctionnaires d'appui, contrairement au Comité qui est présidé par le Secrétaire aux affaires intérieures et comprend des représentants du secteur privé, d'ONG et d'institutions nationales des droits de l'homme ainsi que les points focaux de tous les ministères et départements concernés. Ceux-ci se réunissent en sous-comités en fonction des obligations relatives aux droits de l'homme devant faire l'objet d'une surveillance ou d'une évaluation.



Le budget de l'Unité des droits de l'homme lui permet de mettre en œuvre un certain nombre de programmes et d'initiatives de protection des droits de l'homme. En plus d'établir des rapports, l'Unité gère un programme de sensibilisation et de formation, tient à jour le portail Web du site consacré aux droits de l'homme afin de communiquer avec les parties prenantes, et met au point un site Intranet et une base de données comprenant des indicateurs relatifs aux droits de l'homme (que toutes les parties prenantes consulteront pour se tenir régulièrement au fait).

L'Unité des droits de l'homme a pour tâche d'assurer la coordination entre toutes les parties prenantes en vue de collecter des données, de rédiger des rapports consacrés aux droits de l'homme et de répondre aux observations et recommandations émanant de mécanismes des droits de l'homme établis par les Nations Unies. C'est le Cabinet du Premier Ministre qui est chargé en dernier ressort d'établir la version définitive de tous les rapports d'envergure internationale consacrés aux droits de l'homme au nom du Gouvernement mauricien avant de les soumettre au Ministère des affaires étrangères.

Le Comité de surveillance des droits de l'homme est un réseau établi par le Cabinet du Premier Ministre. Il a pour tâche de surveiller la mise en œuvre du plan d'action national en faveur des droits de l'homme, mais fait également office d'outil de consultation nationale, en plus de coordonner la collecte d'informations.

L'Unité des droits de l'homme et le Bureau du Procureur général sont ensemble les principaux facilitateurs de l'élaboration de tous les rapports. L'Unité 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. Pour les questions de politique, c'est l'Unité des droits de l'homme ou le ministère compétent qui prépare le premier projet de rapport. Pour les questions d'ordre essentiellement juridique, cette tâche revient au Bureau du Procureur général, qui coordonne également la collecte d'informations.

Lorsque l'Unité des droits de l'homme engage un processus d'élaboration de rapports, elle 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. Une fois que les ministères et départements ont communiqué ces premiers renseignements, le Bureau du Procureur général, l'Unité des droits de l'homme ou le ministère chef de file prépare un premier projet de rapport. Indépendamment de l'auteur du projet de rapport, l'Unité des droits de l'homme coordonne les consultations menées auprès des parties prenantes, y compris de l'institution nationale des droits de l'homme et de la société civile. Lorsque toutes

les parties prenantes ont apporté leur contribution, l'Unité (en collaboration avec le Bureau du Procureur général ou le ministère compétent) révisé et finalisé le rapport dans son intégralité. S'il est nécessaire que le Cabinet du Premier Ministre approuve un rapport particulièrement sensible, l'Unité des droits de l'homme en informe le Premier Ministre. Une fois que le Cabinet l'a approuvé, le rapport est envoyé au Ministère des affaires étrangères, qui le transmet à la Mission permanente de Maurice à Genève.

Il n'existe pas de pratique établie selon laquelle l'Unité des droits de l'homme ou le Comité de surveillance des droits de l'homme consulte les membres de l'Assemblée nationale. Le Cabinet du Premier Ministre collabore toutefois directement et régulièrement avec le médiateur des enfants et la Commission nationale des droits de l'homme. Ces structures sont toutes deux représentées au sein du Comité de surveillance des droits de l'homme, au même titre que le conseiller-maître et greffier de la Cour suprême, qui fait office de point de contact pour l'appareil judiciaire.

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 plaidoyer en faveur des politiques et s'est assuré une représentation au Comité de surveillance des droits de l'homme en qualité de point focal de la société civile.

En outre, il était recommandé dans le plan d'action national en faveur des droits de l'homme que le Comité de surveillance des droits de l'homme soit chargé d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des promesses et engagements nationaux et internationaux, et ce, à l'aide d'indicateurs et de repères devant être mis au point par l'Unité des droits de l'homme.

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 gouvernementale 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 pays 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. Il n'est pas chargé de faire appliquer les politiques en matière de droits, cette responsabilité étant du ressort des ministères d'exécution.

Le Comité est présidé par le Ministère des affaires étrangères. Depuis son institution, c'est le Secrétaire d'État aux affaires européennes qui s'est acquitté de ce rôle dans la pratique. La vice-présidence du Comité a toujours été occupée par un haut diplomate du Ministère des affaires étrangères, à savoir le directeur politique adjoint des affaires multilatérales. La résolution n° 27/2010 dresse la liste d'un certain nombre de départements d'États et de ministères qui devraient siéger au Comité, et ce dernier peut lui-même inviter d'autres départements d'État à assister à ses réunions. Actuellement, 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. La dernière entité à avoir rejoint le Comité est le Ministère des finances (en décembre 2014). Le Comité bénéficie de l'appui – outre de ses membres – d'un réseau de points focaux ministériels pour les droits de l'homme. Le Bureau de documentation et de droit comparé, qui relève du Bureau du Procureur général, ainsi que le Médiateur (l'institution nationale des droits de l'homme dotée du statut A conformément aux Principes de Paris) sont invités à titre permanent à assister aux réunions du Comité, qu'il se réunisse en plénière ou au niveau des groupes de travail.

La Division des droits de l'homme qui relève du Ministère des affaires étrangères fait office de secrétariat permanent du Comité. La résolution n° 27/2010 n'a pas institué de structure administrative spécifique à cette fin. Le secrétariat travaille de manière très flexible et peut bénéficier de l'assistance d'autres membres du Comité, y compris du Bureau de documentation et de droit comparé, lorsqu'il rédige, par exemple, un rapport destiné à un organe de traité en particulier. Si la résolution ne précisait pas que le Comité devait adopter son propre règlement de procédure, pareil document a été approuvé en 2010, puis modifié en 2012.

Le Comité se réunit en séance plénière au moins trois fois par an et au niveau des groupes de travail aussi souvent que nécessaire. La Division des droits de l'homme prépare les rapports des réunions plénières, qui sont soumis au Comité pour approbation, ainsi que les résumés analytiques des réunions des groupes de travail. 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. 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.

Le Comité a pour tâche de mettre en œuvre les obligations incombant au Portugal en matière d'élaboration de rapports. Lorsqu'il engage un processus d'élaboration de rapports, le Comité commence par recenser les obligations susmentionnées

à venir, et transmet un tableau dans lequel il met en rapport les articles et les recommandations précédentes avec le ministère d'exécution compétent. Il fixe les délais dans lesquels les ministères d'exécution doivent répondre à des demandes précises d'informations. Lorsqu'il se réunit en plénière, le Comité sélectionne les ministères compétents afin qu'ils forment un groupe de travail en fonction du sujet d'un traité donné. Les membres du Comité sont chargés de recueillir des informations au sein de leur propre ministère et de les transmettre à la Division des droits de l'homme, qui prépare ensuite le premier projet de rapport. Ce projet est envoyé à tous les membres pour qu'ils le valident. Une fois qu'ils ont approuvé le projet final (habituellement par courrier électronique ou par procédure de silence), le groupe de travail concerné organise une réunion avec la société civile afin de consulter des ONG au sujet du projet de rapport avant d'en établir la version définitive et de la présenter à l'organe de traité compétent. Cette réunion est généralement présidée par le Ministère des affaires étrangères en partenariat avec les principaux ministères d'exécution ayant participé au processus de rédaction du rapport.

Le Comité ne dispose ni de son propre budget ni de son propre personnel (qui est distinct du personnel du Ministère des affaires étrangères). Il adopte un plan de travail annuel qui énonce ses activités (quant à sa position dans les instances internationales et régionales et en matière d'élaboration de rapports, de ratifications et de partage d'informations). Le dernier chapitre du plan de travail annuel 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 Comité⁴ 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.

Le Comité coordonne aussi les travaux de préparation en vue de l'Examen périodique universel (rapport, dialogue interactif et rapport à mi-parcours). Le Ministère des affaires étrangères envoie aux membres du Comité un tableau contenant les recommandations et le ministère chargé de les mettre en œuvre et d'en faire rapport. Le Comité transmet le rapport issu de l'Examen périodique universel aux ONG qui ont dix jours pour lui faire part de leurs commentaires. Il organise ensuite une réunion avec les ONG consultées. Aux fins du rapport à mi-parcours,

⁴ www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mne/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/cndh.aspx lien consulté pour la dernière fois le 2 août 2017).

le Comité prépare un tableau dans lequel il regroupe les recommandations tirées de l'examen, désigne les ministères d'exécution responsables et fixe les délais dans lesquels les membres doivent faire rapport au Comité sur les mesures prises jusque-là pour mettre en œuvre les recommandations.

Les travaux de préparation en vue des dialogues interactifs avec les organes de traités ou le groupe de travail sur l'Examen périodique universel s'apparentent à ceux qui sont menés pour préparer des rapports. Si la Division des droits de l'homme est aux commandes, les membres du Comité national des droits de l'homme qui aident à préparer le rapport participent activement à cet exercice. Afin de garantir que les ministères d'exécution assistent au dialogue interactif à Genève, le Comité distribue lors de toutes ses réunions plénières un calendrier des dialogues interactifs à venir avec des organes de traités (sur une période allant jusqu'à cinq ans). Cela permet aux ministères d'exécution de prévoir un budget pour y participer.

Le Comité transmet les observations et les recommandations de l'organe de traité à tous ses membres à l'issue de chaque dialogue avec un organe de traité auquel le Portugal a transmis un rapport. Le chef de la délégation nationale ayant participé au dialogue est invité aux réunions plénières afin de rendre compte de ce dialogue ou des recommandations de l'organe de traité ou de l'Examen périodique universel.

Le Comité n'a pas de lien officiel institutionnalisé avec le Parlement, mais des parlementaires peuvent être invités à titre individuel à assister à ses réunions avec la société civile.

Au moins une des trois séances 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 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 de l'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. Il les transmet à tous ses membres et les affiche en outre sur son site Web, que la Division des droits de l'homme actualise régulièrement.

République de Moldova

La Commission nationale d'élaboration des rapports initiaux et périodiques est chargée de coordonner les travaux de préparation des rapports et d'assurer le suivi des recommandations et décisions émanant d'organes de traités. Cette commission relève du Ministère des affaires étrangères et de l'intégration européenne. Elle est constituée de représentants d'un grand nombre d'administrations publiques et de la société civile.

Sénégal*

Depuis mai 2011, la Direction des ressources humaines du Ministère de la justice est responsable de l'élaboration de rapports relatifs aux droits de l'homme. Elle a pour tâche de suivre les engagements internationaux du Sénégal en matière de droits de l'homme, de présenter et de rédiger des rapports périodiques sur la mise en œuvre des conventions relatives aux droits de l'homme que le Sénégal a ratifiées, de traiter les requêtes ainsi que les allégations de violations de ces droits, de définir des stratégies et des plans d'action pour mettre en œuvre les recommandations issues de l'Examen périodique universel, ainsi que de promouvoir et mieux faire connaître les droits de l'homme.

Le 19 juillet 2013, le Ministre de la justice a officiellement créé le Conseil consultatif national des droits de l'homme, qui est placé sous sa responsabilité. Le Conseil se compose de tous les ministères ainsi que de sept membres de la société civile, et se réunit une fois par mois.

Le Conseil coordonne les travaux de préparation des rapports périodiques destinés aux mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme, et fait en sorte que les recommandations de ces mécanismes soient suivies. Il est également chargé de conseiller le Gouvernement et de formuler des recommandations en matière de droits de l'homme, de droit humanitaire et d'action humanitaire.

Il n'existe pas de mécanisme formel permettant aux membres de l'Assemblée nationale (Parlement) de participer au processus d'élaboration de rapports concernant les droits de l'homme, ou visant à ce que leurs contributions soient intégrées aux rapports nationaux. L'appareil judiciaire n'est pas formellement consulté au cours de ce processus, bien que le Ministère de la justice l'informe des observations finales et des recommandations émanant des organes de traités.

Venezuela (République bolivarienne du)

Le Comité de coordination des droits de l'homme, qui a été institué au sein du Bureau des affaires multilatérales et de l'intégration, lequel relève du Ministère du pouvoir populaire pour les affaires étrangères, est chargé de faire rapport aux organes de traités et d'assurer le suivi de leurs observations finales et de leurs recommandations. Le Comité établit un comité technique de coordination interinstitutionnel pour chaque rapport. Un groupe de coordination technique fait le lien entre des représentants de différents organismes et les points focaux des mouvements sociaux et des groupes communautaires organisés.

Le Comité de coordination des droits de l'homme comprend un certain nombre de subdivisions (qui sont des bureaux) :

- Le Bureau du système des droits de l'homme suit les sessions et les résolutions du Conseil des droits de l'homme, et les traités et pactes internationaux, ainsi que les recommandations d'organes de traités ;
- Le Bureau du suivi des rapports sur les droits de l'homme est chargé de préparer les rapports destinés à des organes de traités et aux fins de l'Examen périodique universel, ainsi que de répondre aux communications émises dans le cadre des procédures spéciales ;
- Le Bureau de la participation et de la consultation de la société civile est chargé de faire participer la population, les mouvements sociaux et d'autres organisations aux consultations menées dans le cadre du processus d'élaboration de rapports.

Le Bureau des affaires multilatérales et de l'intégration fixe les lignes directrices et l'échéancier pour la transmission des documents requis. Il envoie des demandes à diverses institutions publiques afin d'obtenir les informations nécessaires pour écrire le rapport.

IV. MÉCANISMES DISTINCTS 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 délégué interministériel nommé par le Roi et rend directement compte au chef du Gouvernement.

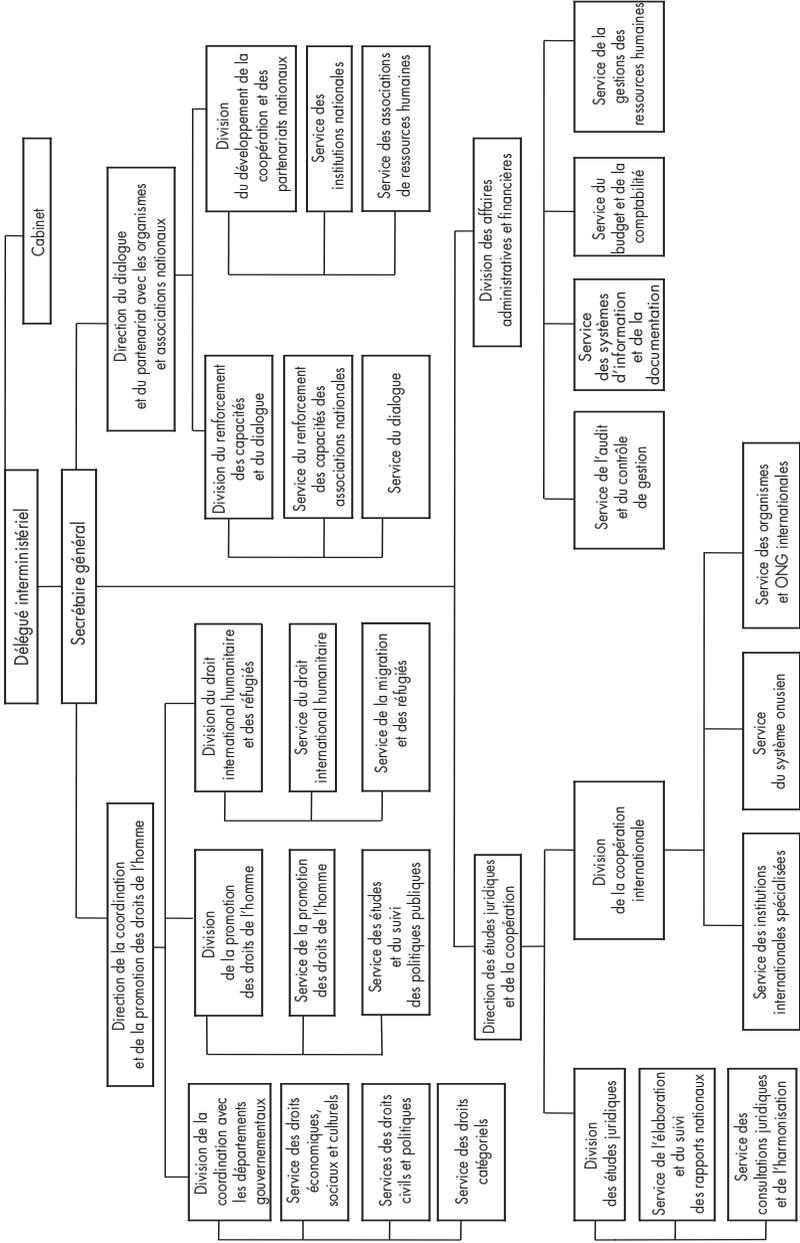
Elle est chargée de coordonner les politiques nationales relatives aux droits de l'homme et d'assurer la liaison avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme. Elle propose des mesures visant à assurer la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés 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 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. Les tâches en son sein sont réparties de façon très formelle entre ses trois directions, un secrétariat général et une division des affaires administratives et financières, qui est chargée d'apporter l'appui administratif, logistique et financier requis pour la gestion courante de la Délégation. La gestion de la Délégation incombe à un secrétaire général, qui doit directement rendre compte au délégué interministériel et est chargé de coordonner l'élaboration et l'exécution du plan stratégique et du plan d'action de la Délégation au regard de ses divers projets et activités.

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. En tant qu'entité publique distincte, la Délégation peut recruter directement du personnel ou employer du personnel détaché par d'autres départements gouvernementaux. 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. Son budget couvre ses fonctions de coordination, de facilitation des activités principales et de dialogue national et lui permet de contrôler le recrutement et la formation de son personnel.

Ses directions sont 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. Chaque direction contient des divisions et services, comme l'illustre l'organigramme ci-dessous.

Organigramme



La *Direction de la coordination et de la promotion des droits de l'homme* est chargée d'assurer la coordination avec les ministères. La *Direction du dialogue et du partenariat avec les organismes et associations nationaux* collabore avec des institutions nationales des droits de l'homme et des associations des droits de l'homme. La *Direction des études juridiques et de la coopération internationale* coordonne la préparation et la présentation des rapports nationaux destinés aux organes de traités et au processus de l'Examen périodique universel, interagit avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et des ONG internationales, et étudie la législation nationale ainsi que les dispositions des conventions internationales à des fins de ratification ou de mise en conformité. En outre, elle assure le suivi et le contrôle des recommandations et commentaires formulés par ces organes et coordonne la préparation des projets de réponse.

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.

Le processus d'élaboration de rapports peut être décomposé de la manière suivante :

1. La Délégation dresse la liste des rapports attendus et fixe un échéancier pour leur présentation.
2. Elle détermine quelles sont les données requises pour préparer chaque rapport.
3. Elle identifie les parties prenantes au sein du Gouvernement et les institutions nationales des droits de l'homme auprès desquelles elle peut obtenir ces données.
4. Le délégué interministériel envoie une demande au ministère, au département ou à l'institution concerné afin qu'il désigne un représentant chargé d'assurer la liaison avec la Délégation et de lui fournir les données requises.
5. Le représentant désigné assiste à une réunion avec la Délégation.

6. Il est convenu d'un cadre de référence aux fins de la préparation du rapport. Ce cadre précise notamment quelles sont les informations que le ministère, le département ou l'institution doit transmettre ainsi que les délais pour ce faire.
7. La Délégation assure le suivi avec le représentant pour faire en sorte que les informations requises soient transmises en temps voulu.
8. Si les informations ne sont pas communiquées sous une forme qui convient (par exemple, s'il s'agit de données de base), elles sont converties en données textuelles.
9. La Délégation prépare ensuite un premier projet de rapport.
10. Elle le fait suivre au ministère, au département ou à l'institution concerné, et consulte le représentant désigné pour savoir s'il a des observations ou des réserves.
11. La Délégation révisé le projet de rapport.
12. À ce stade, le projet de rapport est transmis aux institutions nationales des droits de l'homme pour qu'elles donnent leur avis, et des consultations sont menées avec elles.
13. Des consultations sont ensuite organisées avec des groupes de la société civile.

Le cadre de référence de chaque rapport comprend des consultations. Celles-ci ont pris la forme de séminaires, de conférences et de réunions avec des parties prenantes. La Délégation organise ensuite des consultations distinctes avec des ministères, des institutions nationales des droits de l'homme et des groupes de la société civile dans le cadre du processus d'élaboration du rapport.

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.

La Délégation a mis au point un plan d'action pour assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations émanant d'organes de traités, de l'Examen périodique universel et des procédures spéciales.

Serbie

Le Bureau des droits de l'homme et des minorités assure le fonctionnement d'un mécanisme interministériel d'élaboration des rapports et de participation des ONG, dénommé Groupe de travail sur les politiques. Ce Groupe de travail a été créé en 2008 par le Ministère des droits de l'homme et des minorités et est chargé de préparer les rapports destinés aux organes de traités. Il est composé de représentants d'autorités gouvernementales et de la société civile. C'est le Ministère des droits de l'homme et des minorités qui présente les projets de rapport du Groupe de travail sur les politiques au Gouvernement afin qu'il les adopte officiellement.

Le responsable du Bureau des droits de l'homme et des minorités est désigné par le Premier Ministre, et il désigne à son tour au sein de la fonction publique un adjoint et des assistants pour des mandats de cinq ans. Le Bureau dispose de ses propres ressources, qui relèvent du budget central de l'État.

Conformément aux recommandations formulées à la suite du deuxième cycle de l'Examen périodique universel, la Serbie a créé le 27 mars 2015 un conseil chargé de contrôler la mise en œuvre des recommandations des mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Ce conseil s'acquitte des tâches suivantes : examiner et contrôler la mise en œuvre des recommandations faites à la Serbie dans le cadre de l'Examen périodique universel et par des organes de traités ; proposer des mesures afin de mettre en œuvre ces recommandations ; rendre compte des progrès réalisés en matière de protection des droits de l'homme au cours des périodes considérées aux fins des rapports ; et évaluer la situation des droits de l'homme ainsi que les résultats obtenus après avoir mis en œuvre les recommandations.

Le responsable du Bureau des droits de l'homme et des minorités préside ce conseil. Les neuf membres qui le composent sont des fonctionnaires du Ministère de la justice ; du Ministère des affaires étrangères ; du Ministère de l'intérieur ; du Ministère du travail, de l'emploi, des vétérans et des affaires sociales ; du Ministère de l'éducation, des sciences et du développement technologique ; du Ministère de la santé ; de la culture et de l'information ; de l'administration publique ; de l'autonomie locale ; et de l'office serbe pour l'intégration européenne. Des représentants des autorités gouvernementales, d'organismes publics indépendants et de la société civile peuvent assister aux sessions du conseil. Celui-ci rend compte de ses travaux au Gouvernement tous les quatre-vingt-dix jours au moins. Le Bureau des droits de l'homme et des minorités fournit un soutien administratif et technique au conseil ainsi que l'appui d'experts.

Les membres du conseil et la société civile se sont réunis à plusieurs reprises sous l'égide du Bureau des droits de l'homme et des minorités pour définir les méthodes de travail du conseil. À ce titre, la société civile participe aux travaux du conseil afin d'ouvrir une nouvelle voie de communication entre les autorités nationales et la société civile, et instaurer un dialogue constructif pour définir un plan de mise en œuvre des recommandations émanant de mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

À cet égard, le projet de mémorandum d'accord concernant la participation de la société civile aux travaux du conseil chargé de contrôler la mise en œuvre des recommandations de ces mécanismes a été adopté à sa deuxième session le 25 novembre 2015. Le plan de mise en œuvre des recommandations émanant de ces mécanismes – que le Bureau des droits de l'homme et des minorités a préparé en tant que plan d'action – a également été examiné au cours de la session tenue ce jour-là.

