

# L'INSTITUT DANOIS DES DROITS DE L'HOMME

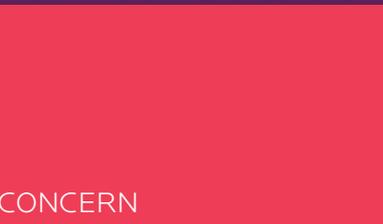
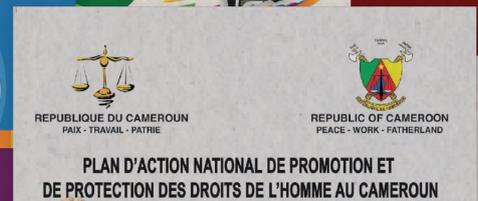
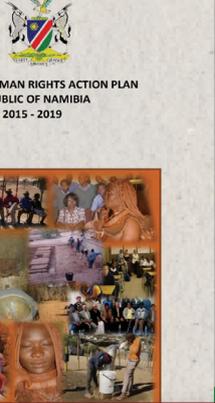
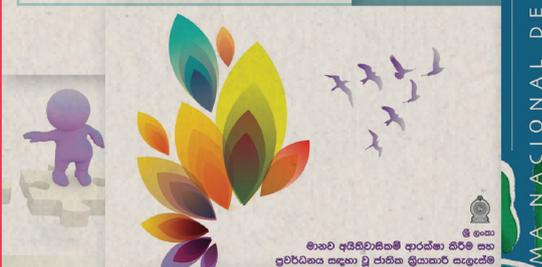
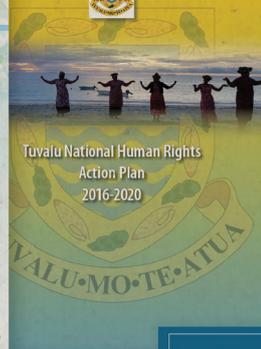
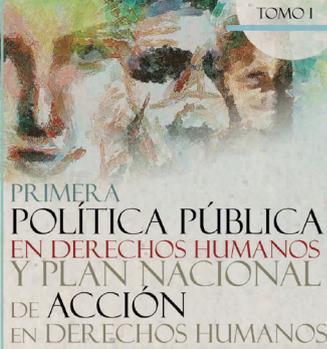
National Human Rights  
ACTION PLAN 2012 - 2020

Kansallinen p

## PLANS D'ACTION NATIONAUX POUR LES DROITS DE L'HOMME : UN INVENTAIRE

### PARTIE 1 : DIFFUSION DES NORMES ET PRATIQUE DES ÉTATS

SÉBASTIEN LORION



NO. 2022/1

MATTERS OF CONCERN  
HUMAN RIGHTS RESEARCH PAPERS

प्रधान



## PLANS D'ACTION NATIONAUX POUR LES DROITS DE L'HOMME : UN INVENTAIRE PARTIE 1 : DIFFUSION DES NORMES ET PRATIQUE DES ÉTATS

Auteur: Sébastien Lorion

Sébastien Lorion est conseiller principal à l'Institut danois des droits de l'homme. Titulaire d'un doctorat de l'Université de Copenhague, ses recherches juridiques et en sciences sociales portent sur les points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme, les plans d'action nationaux en matière de droits de l'homme et les institutions nationales des droits de l'homme.

Citation suggérée : Sébastien Lorion (2022), *Plans d'action nationaux pour les droits de l'homme : Un inventaire (Partie 1 : Diffusion des normes et pratique des États)*, Copenhague : Institut danois des droits de l'homme.

e-ISBN: 978-87-7570-112-4

Traduction de l'anglais : Emmanuelle Kortholm

Mise-en-page : Hedda Bank & Michael Länger

Illustration de couverture : Yassine Benhaddou, Semin Alekic, Anna Thorslund

© 2022 The Danish Institute for Human Rights

Wilders Plads 8K

DK-1403 Copenhagen K

Phone +45 3269 8888

[www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk)

Toute reproduction, totale ou partielle, de ce document doit être dans un but non lucratif et en indiquer la source et l'auteur.

MATTERS OF CONCERN est une série de publications consacrée aux récents développements de la recherche en matière de droits de l'homme, toutes disciplines confondues. Elle offre au personnel de l'IDDH, ainsi qu'aux chercheurs en résidence et chercheurs externes, la possibilité de publier les résultats préliminaires de leur recherche, leurs travaux en cours et leurs contributions uniques à la recherche. Ces recherches sont publiées sous la seule responsabilité de l'auteur et ne représentent pas le point de vue officiel de l'Institut danois des droits de l'homme. Les documents sont disponibles en ligne sur [www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk).

# SOMMAIRE

<b>RÉSUMÉ ANALYTIQUE</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
LES PANDH DANS LES ORIENTATIONS INTERNATIONALES	7
LES PANDH, CASSE-TÊTE EMPIRIQUE, CONCEPTUEL ET ACADÉMIQUE	8
OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	10
MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE	11
APERÇU DE L'ÉTUDE	12
<b>CHAPITRE 1 – INVENTAIRE DES PLANS D'ACTION NATIONAUX POUR LES DROITS DE L'HOMME</b>	<b>13</b>
1.1 DÉFINITIONS, LIMITES DU CHAMP D'ÉTUDE ET MÉTHODES DE RECHERCHE	13
1.2 LISTE DES PANDH ADOPTÉS DE 1993 A 2021	17
1.3 CHOIX ET CAS LIMITES	22
1.3.1 Auto-identification des PANDH	22
1.3.2 Adoption officielle	24
1.3.3 Inclusion d'actions au niveau national	25
1.3.4 PANDH et plans de mise en œuvre des recommandations	26
1.3.5 Classification des pays	28
<b>CHAPITRE 2 – TENDANCES DANS LA DIFFUSION MONDIALE DES PANDH</b>	<b>29</b>
2.1 DIFFUSION GLOBALE : UN ENGAGEMENT SIGNIFICATIF DES ÉTATS ENVERS LES PANDH	29
2.2 TENDANCES DANS LE TEMPS : VARIATIONS DANS LE RYTHME ET L'INTENSITÉ DE L'ENGAGEMENT DES ÉTATS ENVERS LES PANDH	32
2.3 INSTITUTIONNALISATION DES PANDH	36
2.4 RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PANDH	37
<b>CHAPITRE 3 – CONTENU DES PANDH : EXAMEN DE CARACTÉRISTIQUES CHOISIES</b>	<b>40</b>
3.1 FORMAT DES PANDH	40
3.2 NOMBRE D' ACTIONS DANS LES PANDH	44
3.3 ATTRIBUTION DES RESPONSABILITÉS DE MISE EN ŒUVRE	47
3.4 IDENTIFICATION D'INDICATEURS	50

3.5 DURÉE DES PLANS ET ÉCHÉANCES DES ACTIONS	52
3.6 BUDGET ET RESSOURCES	54
<b>CHAPITRE 4 – UN BESOIN DE RECHERCHES ACCRUES SUR LES PANDH</b>	<b>58</b>
4.1 PISTES POUR CONTINUER L'ANALYSE DOCUMENTAIRE ET L'EXTRACTION DE DONNÉES SUR LES PANDH	58
4.1.1 Fondements idéologiques et choix méthodologiques sous-tendant les PANDH	58
4.1.2 Processus d'élaboration et d'adoption des PANDH	60
4.1.3 Mécanismes institutionnels de mise en œuvre et de suivi	61
4.2 BESOIN DE RECHERCHE EMPIRIQUE	63
<b>CONCLUSION</b>	<b>68</b>
<b>NOTES</b>	<b>70</b>

#### **LISTE DES ENCADRÉS, GRAPHIQUES ET TABLEAUX**

Encadré 1 :	Contribuez à maintenir l'inventaire des PANDH à jour
Encadré 2 :	Extrait du PANDH de Géorgie (2018-2020)
Graphique 1 :	Nombre cumulé de PANDH adoptés et de pays ayant au moins un PANDH
Graphique 2 :	Nombre de PANDH adoptés par année (premiers plans et plans successifs)
Graphique 3 :	Répartition des pays ayant adopté au moins un PANDH par groupe régional de l'ONU
Graphique 4 :	Répartition des pays ayant adopté au moins deux PANDH par groupe régional de l'ONU
Graphique 5 :	Format des PANDH
Graphique 6 :	Nombre d'actions dans les PANDH
Graphique 7 :	Part des PANDH attribuant les actions à des exécutants
Graphique 8 :	Part des PANDH comportant des indicateurs
Graphique 9 :	Nombre de PANDH par durée
Graphique 10 :	Part des PANDH avec calendriers spécifiques pour chaque action
Graphique 11 :	Part des plans faisant référence aux ressources par action
Tableau 1 :	Nombre et nom des pays par nombre de plans adoptés
Tableau 2 :	Part des pays ayant adopté au moins un PANDH dans chaque région

# RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente étude examine la diffusion globale des plans d'action nationaux pour les droits de l'homme (PANDH) depuis que la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 invita les États à les adopter. Cette étude fait partie d'un agenda de recherche procédant à un examen critique des innovations institutionnelles proposées, depuis les années 1990, par la communauté internationale dans le but d'améliorer la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national.

La principale contribution de l'étude réside dans son bilan exhaustif de tous les PANDH adoptés depuis 1993. Ce bilan repose sur un examen minutieux de la pratique des États et une collecte des PANDH réalisée en collaboration avec David Johnson, ancien Représentant régional du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH). L'inventaire qui en résulte révèle que, 30 ans après la Conférence mondiale de 1993, au moins 140 PANDH ont été adoptés dans 75 pays, 35 d'entre eux ayant adopté plus d'un PANDH.\* Ainsi, les PANDH s'avèrent être beaucoup plus répandus que communément admis, rectifiant ainsi l'idée reçue selon laquelle ils ne représenteraient qu'une pratique marginale.

L'examen de ce nouvel inventaire expose en apparence un paradoxe : les États ont peu adopté de PANDH lorsque ceux-ci étaient activement promus par les organisations internationales et accompagnés de guide méthodologiques et d'instruments non contraignants ; en revanche, plus de la moitié des PANDH ont été adoptés après 2012, à une époque où ils recevaient moins d'attention et où d'autres formes de planification étaient encouragées. Par ailleurs, le recours aux PANDH n'apparaît pas supérieur dans les régions où les organisations régionales ont appelé leurs États-membres à les adopter. L'étude explique ce paradoxe en montrant que l'accélération de l'adoption de PANDH après 2012 est liée à l'examen périodique universel (EPU).

Le répertoriage des plans permet par ailleurs de réaliser une analyse documentaire portant sur le contenu des plans, ce qui permet d'identifier les tendances et de comparer les choix opérés par les États lors de l'adaptation de la méthodologie internationale en matière de PANDH. L'analyse des contenus des plans montre une grande hétérogénéité des PANDH en pratique, principalement due aux différences locales en matière de système de gouvernance, de préférences politiques, de contextes ou de consultations nationales. Mais ces variations peuvent aussi être exacerbées par les ambiguïtés conceptuelles croissantes quant à la méthodologie

des PANDH, les orientations de l'ONU sur les PANDH n'ayant pas été mises à jour depuis 2002, et de nouvelles formes de planification ayant émergé entre-temps.

Enfin, l'étude appelle à un programme de recherche approfondie sur les PANDH. Jusqu'ici, l'ONU, les universitaires ou les États se sont basés sur des données fragmentées et obsolètes sur les PANDH, ce qui s'est avéré problématique car cela entretient l'idée selon laquelle les PANDH seraient une pratique étatique insignifiante, dont la diffusion serait restée marginale. Les enseignements qui auraient pu être tirés des expériences passées ou en cours en matière de PANDH ont été largement ignorés. Les entrepreneurs normatifs ou les acteurs des droits de l'homme ont soit conçu des méthodologies alternatives rejetant les PANDH, soit relancé des appels en faveur de leur adoption. Dans un cas comme dans l'autre, ces propositions manquent de recherches sur les expériences passées qui pourraient les éclairer.

Pour promouvoir un tel programme de recherche, l'étude montre que les PANDH sont une pratique significative des États, qui mérite attention. L'objectif est de comprendre dans quelle mesure, et dans quelles circonstances, ces plans renforcent la mise en œuvre des droits de l'homme. L'inventaire trace les contours d'un champ de recherche et fournit une cartographie complète des plans ainsi qu'un accès aux données. Il peut servir à identifier des études de cas. Dans son dernier chapitre, l'étude identifie des questions qui nécessiteraient un examen plus approfondi, aborde les rares travaux de recherche existants, et démontre la valeur ajoutée qui pourrait être obtenue en adoptant des méthodes de recherches issues des sciences sociales, à même de décrypter empiriquement la manière dont les modèles internationaux circulent et sont adaptés localement.

De telles connaissances, acquises sur la base de recherches empiriques, sont essentielles pour guider la pratique des États à l'avenir. Certains signes indiquent que des acteurs clés sont en train de remettre les PANDH au goût du jour. Sur le plan national, des institutions nationales des droits de l'homme, comme celles du Danemark et d'Inde, plaident auprès de leurs gouvernements respectifs pour le lancement de processus visant au développement de PANDH. Sur le plan international, depuis 2017, dans leurs lettres de suivi de l'EPU, les Hauts-Commissaires des Nations Unies aux droits de l'homme appellent systématiquement les États à adopter des PANDH. Il est donc crucial de mieux comprendre les PANDH. L'année 2023 marquant le 30ème anniversaire de la Déclaration de Vienne, il s'agirait là d'une démarche opportune.

\* Cette étude couvre tous les plans adoptés jusqu'en décembre 2021. Nous maintenons un inventaire mise à jour au-delà de cette date, disponible à : <https://www.humanrights.dk/research-project/national-human-rights-action-plans-inventory>.

# INTRODUCTION

La présente étude fait partie d'un programme de recherche procédant à un examen critique de la dynamique d' « institutionnalisation nationale » à l'œuvre dans le domaine des droits de l'homme, particulièrement depuis les années 1990.<sup>1</sup> Cette dynamique fait référence à la tendance qu'ont eu les organisations internationales, les conférences entre États, et in fine le droit international lui-même, à prescrire et à soutenir le développement, au niveau national,<sup>2</sup> d'innovations institutionnelles visant à combler l'écart de mise en œuvre entre les engagements et la réalité. L'objectif de ce programme de recherche est de comprendre cette tendance sous l'angle de la diffusion des normes et de leur impact réel sur la mise en œuvre des droits de l'homme. Comment les modèles institutionnels sont-ils créés, comment circulent-ils et quel impact ont-ils ?

Les innovations institutionnelles promues par la tendance susmentionnée incluent de nouveaux types d'acteurs et de processus, mais aussi de nouveaux types de cadres normatifs au niveau national. Les plans d'action nationaux pour les droits de l'homme (PANDH) constituent l'un des modèles institutionnels paradigmatiques créés et promus sur le plan international ; pourtant, ils restent largement méconnus et peu étudiés.

## **LES PANDH DANS LES ORIENTATIONS INTERNATIONALES**

En 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme – et son produit final la Déclaration et Programme d'action de Vienne (ci-après « la Déclaration de Vienne ») – encourageait les États à adopter des PANDH.<sup>3</sup> Le concept de PANDH était alors nouveau. Adapté des théories de gestion publique, ce concept visait à déclencher une dynamique systématique et pro-active tendant à la réalisation effective des droits de l'homme, sur la base d'analyses contextuelles et de consultations nationales identifiant les lacunes et les priorités de mise en œuvre. Il était par ailleurs attendu que cet outil servirait de colonne vertébrale opérationnelle pour la consolidation des systèmes nationaux des droits de l'homme. La Déclaration de Vienne chargeait le futur Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) d'aider les États à élaborer des PANDH.<sup>4</sup>

Le HCDH a activement promu les PANDH pendant quelques années au tournant du millénaire, et, en 2002, a publié un *Manuel sur les PANDH*.<sup>5</sup> Cependant, il a rapidement relégué la promotion active des PANDH au second plan, à la suite d'expériences nationales décevantes<sup>6</sup> et d'un intérêt limité de la part des États : dix ans après la Déclaration de Vienne de 1993, seulement vingt pays avaient adopté

un PANDH. Le HCDH et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ont bien continué à apporter un soutien ciblé à différents États élaborant un PANDH, mais cet outil n'était plus encouragé de façon générique. De nouveaux types de méthodologies et d'approches de la planification ont vu jour et, au fil du temps, ont été présentés comme préférables. Il s'agissait entre autres des plans thématiques portant sur des catégories de droits de l'homme spécifiques, des « plans de mise en œuvre des recommandations » fondés sur les recommandations internationales, ou de l'intégration des droits de l'homme dans les plans de développement national.

Après des années de relative indifférence envers les PANDH, ceux-ci ont récemment ressurgi dans les orientations des Nations Unies, appelant les États à les adopter. En 2017, le Secrétaire général de l'ONU saluait les PANDH comme l'un des éléments essentiels des systèmes nationaux des droits de l'homme.<sup>7</sup> Depuis, dans leurs lettres de suivi à l'examen périodique universel (EPU), les Hauts-Commissaires aux droits de l'homme appellent systématiquement les États à adopter des PANDH.<sup>8</sup> Cette résurgence ne s'est toutefois pas accompagnée d'une mise à jour du manuel de 2002, malgré des appels à le faire,<sup>9</sup> et les informations communiquées sur le site dédié du HCDH<sup>10</sup> – listant 51 plans dans 39 pays – n'ont pas été actualisées depuis des années.

Comme l'ONU, les organisations régionales ont alterné des phases de promotion active et de relégation au second plan de leur soutien aux PANDH. En Europe, par exemple, les Commissaires aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont résolument encouragé les PANDH d'environ 2007 à 2017, mais le plaidoyer actif du Conseil de l'Europe en faveur de ces plans s'est affaibli depuis. Par contraste, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne a récemment établi un groupe de travail dédié aux PANDH. Lors de sa première réunion en 2019, ce groupe a reconnu le potentiel des PANDH « à être un outil précieux pour promouvoir et protéger plus systématiquement les droits fondamentaux » et souligné le besoin de tirer les enseignements des expériences existantes ainsi que de clarifier « ce qui définit un plan d'action [...] et [s'il existe] des alternatives aux PANDH traditionnels. »<sup>11</sup> Ceci suggère que les PANDH suscitent régulièrement un regain d'intérêt ; pourtant, ils restent conceptuellement flous et on sait peu de choses sur les pratiques passées des autres États.

### **LES PANDH, CASSE-TÊTE EMPIRIQUE, CONCEPTUEL ET ACADÉMIQUE**

Les corollaires de cet intérêt fluctuant envers les PANDH dans les orientations internationales ont été : a) un manque de données globales sur leur utilisation par les États, b) un manque de recherche évaluant et reliant entre elles les expériences de recours aux PANDH à travers le monde, et c) une confusion croissante quant au concept de PANDH au fur et à mesure des années. Malgré leur résurgence cyclique en tant que solution pour renforcer la mise en œuvre des droits, les PANDH restent un casse-tête empirique et conceptuel, leurs partisans ayant du mal à collecter des données sur les expériences réalisées et à définir ce que sont/devraient être les PANDH.

En l'absence d'un état des lieux global, les données publiées par le HCDH sur son site dédié, ainsi que le manuel de 2002, restent la référence pour les États, les praticiens et les chercheurs.<sup>12</sup> Le Secrétaire général de l'ONU a lui-même répété comme ordre de grandeur le chiffre du site du HCDH de 39 États ayant adopté un PANDH dans son rapport de 2017,<sup>13</sup> alors qu'à cette date, au moins 66 États avaient déjà adopté un ou plusieurs PANDH. Le fait qu'il soit régulièrement fait référence à des données obsolètes est problématique, car cela entretient la perception selon laquelle les PANDH ne seraient qu'une pratique marginale des États qui se serait estompée avec le temps, alors qu'en fait, cette pratique est loin d'être insignifiante. Cette tendance a deux effets négatifs majeurs.

Premièrement, cela peut expliquer la production limitée et diffuse de connaissances sur les PANDH. Les informations disponibles s'articulent autour de trois types de documentation :

- Les occasionnelles initiatives visant à partager les expériences (consignées dans des comptes-rendus d'ateliers) et les orientations générales (comme des guides pratiques) réalisées par des organisations intergouvernementales. En l'absence d'intérêt soutenu de la part de ces organisations, ces comptes-rendus deviennent rapidement obsolètes.
- Les rapports concernant les PANDH spécifiques (rapports d'avancement, évaluations externes ou rapports établis par les INDH ou la société civile). Ceux-ci sont nombreux et parfois réalisés par des universitaires de renom, mais, dans l'ensemble, leur qualité est très variable. Ils ont tendance à être rédigés dans les langues nationales et sont parfois difficiles d'accès ; Les États sont par conséquent rarement conscients de l'existence de tels rapports portant sur les expériences d'autres pays.<sup>14</sup>
- La littérature universitaire. Celle-ci est très rare. Parmi les principales exceptions,<sup>15</sup> on peut mentionner : les travaux de recherche juridique d'Azadeh Chalabi,<sup>16</sup> un ouvrage de 2021 publié par le Conseil latino-américain des sciences sociales sur le recours aux PANDH en Amérique latine,<sup>17</sup> et un projet récent de recherche comparative sur les PANDH dans le monde conduit par le Centre d'étude des droits de l'homme de l'Université de Nankai.<sup>18</sup>

Deuxièmement, le manque de méta-données et de connaissances actualisées sur les PANDH a également amené les entrepreneurs normatifs préconisant d'autres types de planification des droits de l'homme à fonder leurs arguments sur des hypothèses incorrectes au sujet de la diffusion des PANDH et à négliger le potentiel du lot non négligeable d'anciens PANDH pour générer des données empiriques permettant de déterminer si, et dans quelle mesure, la planification est réellement utile pour la mise en œuvre des droits de l'homme.<sup>19</sup> Ainsi, les nouvelles approches en termes de planification, préconisées par les théoriciens ou par les organisations internationales, semblent constituer une alternative au concept initial des PANDH, ignorant les expériences passées.

Cela a entraîné des confusions conceptuelles marquantes quant à l'articulation des nouvelles stratégies de planification avec la méthodologie des PANDH présentée en 2002 dans le manuel du HCDH. Pour prendre un exemple : si le Secrétaire général de l'ONU décrit en détail la façon dont les PANDH et les plans de mise en œuvre des recommandations sont « foncièrement différents », <sup>20</sup> les deux types de plans sont régulièrement présentés comme des outils interconnectés et facilement combinables par d'autres acteurs, y compris par des groupes d'États. <sup>21</sup> Cependant, la question de savoir comment les différences radicales entre ces méthodologies de planification peuvent être conciliées n'a pas encore été résolue, laissant les États dans le doute quant à la nature des PANDH et à la façon dont ils doivent être élaborés. <sup>22</sup> Ces questions pourraient être utilement abordées dans une mise à jour du manuel de 2002 du HCDH. Toutefois, bien que le Secrétaire général ait annoncé la publication imminente de cette version actualisée, <sup>23</sup> celle-ci n'est toujours pas parue.

En bref, le manque général de recherche et de connaissances sur les PANDH, l'intérêt variable que les organisations internationales leur portent et le développement dans l'abstrait de nouveaux modèles de planification sans analyse préalable des orientations et expériences antérieures relatives aux PANDH, contribuent tous à la confusion quant à la nature des PANDH et placent les propositions de nouvelles méthodologies de planification sur des fondations fragiles. Il est donc nécessaire d'analyser et de recouper les orientations existantes ainsi que de rétablir les faits afin de mettre en évidence les évolutions conceptuelles et pratiques des PANDH.

### **OBJECTIFS DE L'ÉTUDE**

Le premier objectif de la présente étude est de rétablir les faits en ce qui concerne la diffusion réelle des PANDH parmi les États. Idéalement, cet inventaire actualisé et exhaustif de tous les PANDH devrait être rendu accessible et mis à jour, sur la page web dédiée du HCDH, car elle est encore utilisée par beaucoup comme source d'information faisant autorité. <sup>24</sup> En démontrant que les PANDH sont un phénomène bien plus significatif que communément admis, l'étude vise à encourager des recherches universitaires supplémentaires sur les PANDH. L'inventaire des PANDH constitue un tremplin dans ce sens : il délimite le domaine de recherche, offre un ensemble de données complet permettant des comparaisons à grande échelle et identifie des cas d'études potentiels.

Le deuxième objectif principal de l'étude est de tracer et d'analyser le processus d'élaboration conceptuelle et de diffusion pratique des PANDH en tant que solution institutionnelle pour renforcer la réalisation des droits de l'homme. Comment les modèles sont-ils créés, comment évoluent-ils dans le temps et pourquoi oscillent-ils entre haute à basse priorité ? Pour répondre à ces questions, deux types d'analyses sont nécessaires. La première consiste à étudier l'influence des concepts et des idées sur le développement de modèles, en particulier la façon dont des arguments juridiques et certaines théories de la gestion publique influencent l'élaboration de nouvelles orientations. La deuxième tend à prendre en compte l'intentionnalité derrière la promotion de nouveaux modèles – et l'interaction entre

élaboration des orientations, mécanismes de diffusion et pratique. Tout comme les autres modèles institutionnels préconisés par les acteurs internationaux, le développement des méthodologies de PANDH est performatif : les PANDH émergent comme une technique imaginée pour combler les lacunes dans la réalisation des droits. Ainsi, les expériences réalisées dans les pays amènent itérativement les acteurs internationaux à revoir les modèles et les orientations. Ce processus d'expérimentation est complexifié par le fait que les mécanismes de diffusion de des modèles ne sont pas neutres, et tendent à impacter la façon dont les modèles de PANDH se déroulent en réalité.

Il est impératif de souligner que l'étude ne cherche pas à assigner un statut juridique ou prescrire avec autorité la méthodologie de planification la plus correcte. En ce sens, elle se distingue des recherches existantes sur le planification en matière de droits de l'homme, dont l'intention principale a été de déterminer s'il existe ou devrait exister une obligation juridique d'adopter un PANDH,<sup>25</sup> et si les méthodologies des PANDH sont valides aux yeux de certaines théories de gestion publique prises comme référence.<sup>26</sup> Au lieu de cela, les conclusions juridiques et conceptuelles présentées dans cette étude visent à clarifier l'évolution des orientations en matière de PANDH, et comment les arguments juridiques et théoriques ont été appelés à servir de points de références censés faire autorité (mais en pratique assez malléables) pour justifier la création et la diffusion de certains modèles.

La présente étude est un travail de recherche exploratoire et analytique, et une contribution visant à structurer un programme de recherche sur les PANDH. Il ne s'agit ni d'un document prescriptif plaidant pour ou contre les PANDH, ni d'une boîte à outil pour leur élaboration et leur mise en œuvre. Soutenir que les PANDH sont un phénomène significatif de l'institutionnalisation des droits de l'homme, dignes d'un examen approfondi et critique, ne revient pas à prétendre que les PANDH devraient être universellement adoptés.

## **MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE**

La recherche à la base de la présente étude s'est étendue sur six ans et a adopté la méthodologie du « néoréalisme juridique ».<sup>27</sup> Cette approche réunit des concepts et des méthodes de recherche issus à la fois du droit et des sciences sociales. Parmi ces dernières, les études néo-institutionnalistes sur la diffusion des normes étaient particulièrement bien adaptées pour la présente recherche.<sup>28</sup> Celles-ci décrivent la manière dont les concepts de gestion publique<sup>29</sup> et les normes juridiques<sup>30</sup> influencent la création et la diffusion des modèles institutionnels. Elles décryptent également les dynamiques bureaucratiques qui influencent la manière dont les projets émergent au niveau international,<sup>31</sup> se propagent, et sont adaptés par les administrations publiques au niveau national.<sup>32</sup>

Différentes méthodes de recherche ont été sélectionnées en fonction de leur capacité à répondre aux différents objectifs de l'étude. Celles-ci allaient d'analyses documentaires de la doctrine et des concepts juridiques à des enquêtes

ethnographiques sur le terrain, incluant des entretiens avec des fonctionnaires internationaux et nationaux travaillant avec les PANDH. Les méthodes de recherche sont décrites séparément dans chaque partie de l'étude.

### **APERÇU DE L'ÉTUDE**

L'étude est publiée en deux parties répondant chacune à l'un des deux objectifs mentionnés ci-dessus. La première partie (présente publication) est dédiée à la présentation des données originales et exhaustives sur la diffusion des PANDH dans le monde. Elle met au jour et examine la pratique des États en termes d'adoption des PANDH. Ce faisant, elle façonne un domaine d'étude pour de futures recherches sur les PANDH. La deuxième Partie (à paraître) est dédiée aux orientations internationales et régionales relatives aux PANDH. Elle décrypte les phases de promotion et de relégation au second plan, et met en évidence les évolutions théoriques et juridiques des orientations internationales sur les PANDH dans le temps. Elle rend compte de l'émergence de méthodologies de planification alternatives et cherche à comprendre leur impact sur les méthodologies des PANDH. Enfin, elle identifie le va-et-vient itératif entre la création des orientations, la diffusion des normes et la pratique des États comme facteur clé expliquant l'évolution des orientations.

La présente première partie est organisée comme suit :

- Le Chapitre 1 présente un inventaire exhaustif de tous les PANDH adoptés dans le monde depuis la Déclaration de Vienne de 1993. Il explique la méthodologie utilisée pour collecter et valider cet ensemble unique de données et fait état en toute transparence des choix effectués au cours du processus, en signalant les cas tangents, qu'ils soient exclus ou inclus dans l'ensemble de données.
- Le Chapitre 2 analyse les tendances que ces nouvelles méta-données sur la diffusion des PANDH dans le monde mettent à jour. Il s'attache notamment à expliquer le paradoxe que ces nouvelles données font apparaître, à savoir le décalage entre les périodes de promotion des PANDH par les acteurs internationaux et les périodes d'adoption par les États.
- Le Chapitre 3 montre comment ces données peuvent contribuer à une compréhension plus fine du phénomène des PANDH. Sur la base d'une analyse documentaire portant sur certains traits caractéristiques des PANDH, ce chapitre met en évidence un certain degré d'hétérogénéité dans les pratiques et identifie les disparités principales qui existent concrètement entre les différents PANDH.
- Le Chapitre 4 propose des domaines d'examen plus approfondi de l'inventaire des PANDH et préconise un programme de recherche complémentaire qui ne se contente pas de réaliser une analyse documentaire sur dossier, mais adopte également des méthodes de recherche néo-institutionnelles. Celles-ci permettent d'étudier de plus près les conditions de réception, d'adaptation des PANDH au niveau national et leur impact. Un tel éclairage est nécessaire pour bien comprendre les processus de diffusion des normes et le potentiel des PANDH à atteindre leur objectif affirmé d'améliorer la réalisation des droits de l'homme.

# CHAPITRE 1

## INVENTAIRE DES PLANS D'ACTION NATIONAUX POUR LES DROITS DE L'HOMME

Ce chapitre dresse l'inventaire de tous les PANDH adoptés depuis l'émergence du concept en 1993, jusqu'en décembre 2021. La Section 1 présente la méthodologie utilisée pour collecter les PANDH et les critères appliqués pour les inclure dans l'ensemble de données. La Section 2 dresse la liste des PANDH, classés par pays. La Section 3 identifie les zones grises et reconnaît les choix faits lors de la consolidation de cet inventaire.

### 1.1 DÉFINITIONS, LIMITES DU CHAMP D'ÉTUDE ET MÉTHODES DE RECHERCHE

L'inventaire des PANDH présenté dans cette étude prend sa source dans l'intense effort de collecte de données initié par David Johnson, ancien Représentant régional du HCDH pour l'Afrique australe et expert chargé par le PNUD de la mise en œuvre de plusieurs PANDH dans le monde. Nous avons uni nos efforts en 2018 pour collecter systématiquement les informations relatives aux PANDH.

Partant des bases de données partielles du HCDH, du Conseil de l'Europe<sup>33</sup> et d'autres sources,<sup>34</sup> nous avons complété les informations par le biais de notre propre implication dans divers PANDH. Nous avons entrepris un examen documentaire méticuleux de tous les pays, en nous basant notamment sur les informations disponibles publiquement ainsi que sur la documentation officielle produite à l'occasion de l'EPU et d'autres mécanismes d'examen des droits de l'homme. Une autre étape cruciale a consisté à mobiliser nos contacts par le biais de nos réseaux de collègues, actuels et anciens, et d'organisations partenaires. De nombreux organismes gouvernementaux, INDH et fonctionnaires de l'ONU nous ont fourni des informations précieuses – et nous leur en sommes profondément reconnaissants. Ceci nous a aidé à compléter et à recouper les informations. Ce faisant, nous avons également collecté de nombreux PANDH en version originale et/ou traduite, lorsqu'ils n'étaient pas disponibles en ligne.

Lors de la collecte des PANDH, nous avons pris soin de vérifier s'ils étaient officiellement adoptés/valides. Cette information n'est pas toujours aisément accessible – et nécessite d'étudier les journaux officiels, de contacter les autorités, etc. Pour faciliter cette étape de vérification, nous avons adopté une stratégie à deux niveaux. Pour les PANDH figurant déjà sur les listes officielles de l'ONU et du Conseil de l'Europe (généralement des plans plus anciens sur lesquels il existe

peu d'informations accessibles au public sur les sites web du gouvernement), nous sommes partis du principe que leur validité avait été vérifiée. Pour les autres (la majorité), nous avons apporté un soin particulier à la vérification de leur statut. En effet, au cours des trente dernières années, une multitude de pays, ou d'agences internationales qui les assistent, ont élaboré des projets de plan, mais ceux-ci n'ont pas été officiellement adoptés par les États.

Grâce à ces efforts, l'inventaire peut désormais être rendu public avec une confiance élevée dans son exactitude. Ceci dit, l'exhaustivité n'est pas tâche facile, et des informations peuvent avoir échappé à notre examen ou nécessiter des ajustements. Par la publication de la présente étude, nous invitons donc les lecteurs à partager les informations (voir comment dans l'encadré 1).

#### **ENCADRÉ 1 : CONTRIBUEZ À MAINTENIR L'INVENTAIRE DES PANDH À JOUR**

L'une des ambitions de la présente étude est de mettre à jour et de publier un inventaire exhaustif de tous les PANDH adoptés par les États, première étape ayant pour but de mieux éclairer la pratique et de générer une recherche empirique et critique sur les PANDH.

La présente étude présente les données couvrant la période 1993-2021. L'inventaire complet et régulièrement mis à jour est accessible sur la page web : <https://www.humanrights.dk/research-project/national-human-rights-action-plans-inventory>.

Si d'intenses efforts ont été déployés pour identifier et valider les données, il est difficile d'en assurer l'exhaustivité. C'est pourquoi nous vous invitons à contacter l'auteur (adresse : [selo@humanrights.dk](mailto:selo@humanrights.dk)) et à lui faire part de toute information qui vous semble manquer ou nécessiter un ajustement.

Vous êtes également invités à partager toute ressource (recherches, rapports, évaluations, guides, etc.) sur les PANDH en général, ou sur le PANDH d'un pays spécifique, qui pourrait contribuer au partage des connaissances.

Lors d'une seconde étape clé, j'ai entrepris l'analyse documentaire des plans collectés.<sup>35</sup> Cette analyse a consisté en un examen qualitatif de chaque plan, afin de vérifier que le document est bien un PANDH. Le principal critère utilisé pour identifier un PANDH était son auto-identification en tant que PANDH, ainsi que l'intention déclarée par les gouvernements lors de l'adoption du plan. Une référence claire et directe à la Déclaration de Vienne de 1993 apparaît dans de nombreux plans, ce qui aide à cerner le cadre de référence conceptuel et politique envisagé pour le plan. À l'exception des documents faisant clairement l'objet d'une catégorisation erronée en tant que PANDH (voir exemple plus bas), ce type de documents politiques figure à l'inventaire. Dans d'autres cas, les documents

recueillis portaient un autre titre (par exemple « programme » ou « feuille de route » pour les actions), et demandaient un examen plus approfondi pour déterminer s'ils devaient ou non être inclus dans l'inventaire des PANDH. Les documents recueillis ont été évalués à la lumière des caractéristiques clés des PANDH identifiées dans les orientations internationales. Les documents qui ne correspondaient clairement pas aux principes clés des PANDH ont été exclus de la base de données.

La définition d'un PANDH utilisée comme référence émane principalement de la Déclaration de Vienne de 1993 et du manuel sur les PANDH publié par le HCDH en 2002. La Déclaration de Vienne de 1993 identifie les PANDH comme étant, par définition, nationaux et orientés vers l'action. Ils doivent « [prévoir] des mesures par lesquelles [l'État] améliorerait la promotion et la protection des droits de l'homme », <sup>36</sup> et être « cohérents et complets ». <sup>37</sup> Le manuel de 2002 prévoit que, si le contenu des PANDH peut dépendre des circonstances propres à chaque pays, « certains principes généraux [...] s'appliquent à tous les plans d'action nationaux ». Ces principes sont les suivants :

- Le processus est aussi important que le résultat
- Un processus de consultation large et intensif de la société civile et du grand public doit être mis en place
- Le plan doit être un projet national, impliquant tous les éléments de la société
- Le plan doit être un document public
- Le plan doit comporter un engagement envers les normes universelles en matière de droits de l'homme et expliciter comment ces normes seront mises en œuvre en pratique
- Le plan doit avoir une portée globale, reflétant l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'homme
- Le plan doit être axé sur l'action
- Un suivi et examen efficaces de la mise en œuvre sont essentiels
- Le processus du plan d'action national doit être continu, l'achèvement d'un plan devant conduire au début d'un autre
- Les plans d'action nationaux revêtent des dimensions internationales. <sup>38</sup>

Le choix de ces définitions et principes clés comme boussole conceptuelle pour l'analyse documentaire des plans récoltés a permis d'exclure de l'inventaire certains documents faussement étiquetés comme PANDH, ou d'autres types de documents politiques ayant des similitudes avec les PANDH, mais ne répondant pas à certains de leurs principes clés. Des exemples de documents présentant des similitudes avec les PANDH, mais ne répondant pas aux caractéristiques clés qui les définissent, sont les suivants.

Le principal critère énoncé par la Déclaration de Vienne de 1993 implique qu'un PANDH engage l'État à prendre des mesures pour améliorer les droits de l'homme au niveau national. Si certains PANDH n'engagent que l'exécutif, et d'autres un éventail plus large d'acteurs, ils doivent toujours inclure des activités que le

gouvernement doit mettre en place pour améliorer les droits de l'homme au niveau national. Cela signifie que les documents intitulés PANDH mais qui n'engagent pas le gouvernement ou qui ne présentent que des activités internationales ne doivent pas faire partie de la liste. Ainsi, le « Plan d'action national pour les droits de l'homme 1999-2009 » de la Zambie n'a pas été inclus, un examen de ce plan ayant révélé qu'il s'agissait uniquement de la stratégie interne de la Commission nationale des droits de l'homme de Zambie, et que le plan n'avait pas pour ambition de produire d'effet sur d'autres acteurs, et encore moins sur le pouvoir exécutif. Les PANDH purement internationaux (par exemple le « Plan d'action international pour les droits de l'homme 2019-2023 » de la Nouvelle-Zélande ou le « Plan d'action pour la diplomatie des droits de l'homme 2021 » de l'Estonie) ont également été exclus.

L'inventaire n'inclut pas les stratégies nationales en matière de droits de l'homme – sauf si celles-ci comportent un plan d'action. Les stratégies sont des documents fondateurs présentant une analyse de la situation ainsi qu'une vision globale des priorités politiques, et, parfois, des objectifs. Elles n'énumèrent pas les actions à mettre en œuvre. Les PANDH sont plus précis et définissent des actions, et, dans l'idéal, répartissent les responsabilités de mise en œuvre, définissent des calendriers et des indicateurs, etc. En ce sens, l'inventaire dressé dans la présente étude est conceptuellement plus conservateur que les listes du Conseil de l'Europe et de l'Agence européenne des droits fondamentaux, par exemple, qui incluent toutes deux les stratégies nationales des droits de l'homme de la Suède et de la Slovaquie. Comme la Suède l'énonce clairement dans sa Stratégie 2016, les politiques suédoises de 2002 et 2006 étaient des plans d'action, parce qu'elles coordonnaient les interventions à tous les niveaux de l'État et comprenaient « des mesures concrètes dans plusieurs domaines de droits spécifiques, [alors que la stratégie 2016] se limite à traiter de problèmes généraux et structurels ». <sup>39</sup> Les stratégies sont donc bien d'une autre nature que les plans d'action.

Les plans thématiques ou spécifiques à certains droits sont également exclus de l'inventaire. Les PANDH sont « complets » par leur portée, selon la Conférence mondiale de 1993, qui a également réaffirmé l'indivisibilité et l'interdépendance des droits. <sup>40</sup> Si les plans thématiques ou spécifiques à certains droits se multiplient, et la façon dont ils s'articulent avec les PANDH est pertinente à analyser (voir la Partie 2 de l'étude), ils ne constituent pas des PANDH au sens de la Déclaration de Vienne. Cette approche conceptuelle coïncide avec celle adoptée par Yao Xu au Centre d'étude des droits de l'homme de l'Université de Nankai <sup>41</sup> et par le Conseil latino-américain des sciences sociales. <sup>42</sup> Mais elle est plus stricte que celle d'autres travaux de recherche qui ont regroupé une grande variété de plans sous le terme générique de PANDH. <sup>43</sup> Mettre l'accent sur les PANDH en tant que plans couvrants tous les droits est non seulement conforme à la Déclaration de Vienne, mais est également utile pour concevoir un domaine de recherche concentré sur la spécificité des PANDH. En effet, leur portée englobante pose des défis uniques auxquels ne sont pas confrontés les plans thématiques, par exemple en termes d'établissement de priorités, d'efficacité, d'ancrage institutionnel, etc.

Un dernier type de plans non inclus dans notre définition des PANDH est ce que l'on appelle les « plans de mise en œuvre des recommandations », qui ont été adoptés par de nombreux États pour donner suite aux recommandations des organes internationaux ou régionaux de protection des droits de l'homme. En ce sens, l'étude suit le Secrétaire général de l'ONU, qui, en 2017, a résumé les principales différences conceptuelles distinguant les PANDH des plans de mise en œuvre des recommandations ainsi :

L'élaboration d'un plan d'action national en faveur des droits de l'homme est une entreprise nationale et le soin qui y est apporté conditionne le soutien politique dont il bénéficie, l'intérêt et l'adhésion que lui accordent le public et la société civile, ainsi que l'efficacité du suivi de sa mise en œuvre.<sup>44</sup>

Les plans de mise en œuvre des recommandations sont [...] foncièrement différents des plans d'action nationaux en faveur des droits de l'homme pour ce qui est de leur portée, puisqu'ils se concentrent exclusivement sur les recommandations formulées par les mécanismes relatifs aux droits de l'homme, mais aussi en termes de procédures, de flexibilité, de calendrier et de format. Leur élaboration peut donner lieu, sous une forme ou une autre, à des consultations réunissant diverses parties prenantes, en particulier des organisations de la société civile, sans toutefois égaler l'ampleur de celles ouvertes en vue de l'établissement d'un plan d'action national en faveur des droits de l'homme.<sup>45</sup>

Comme je l'illustrerai dans la Section 1.3 ci-après, il est difficile d'appliquer certains de ces concepts distinctifs à la réalité et à la pratique étatique. En outre, les acteurs des droits de l'homme de Genève ont récemment débattu de la dernière distinction mentionnée, que j'aborde dans la Partie 2 de l'étude.

## 1.2 LISTE DES PANDH ADOPTÉS DE 1993 A 2021

L'inventaire des PANDH résultant de ces recherches est présenté dans cette section. Il comprend 140 PANDH adoptés depuis que le concept a vu le jour à la Conférence mondiale de 1993 – le premier PANDH ayant été adopté par l'Australie en janvier 1994<sup>46</sup> – et jusqu'en décembre 2021. Les PANDH sont classés par ordre alphabétique des pays. La liste inclut les PANDH adoptés ultérieurement par le même pays. Lorsque c'est possible, un hyperlien redirige vers le plan lui-même. Les détails sur les modes d'adoption/de validation sont fournis dans l'annexe de la version originale (en langue anglaise) de cette étude.<sup>47</sup> Les autres versions linguistiques des plans et les plans adoptés après 2021 sont disponibles sur [la page web de l'inventaire](#).

Afrique du Sud : [Plan d'Action pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme, 1998](#)  
 Allemagne : [Plan d'Action pour les Droits de l'Homme du Gouvernement Fédéral 2005-2006](#)  
[Plan d'Action pour les Droits de l'Homme du Gouvernement Fédéral 2008-2010](#)

	<a href="#"><u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme du Gouvernement Fédéral 2010-2012</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme du Gouvernement Fédéral 2012-2014</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme du Gouvernement Fédéral 2014-2016</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme du Gouvernement Fédéral 2017-2018</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme du Gouvernement Fédéral 2019-2020</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme du Gouvernement Fédéral 2021-2022</u></a>
Angola :	<a href="#"><u>Stratégie Nationale pour les Droits de l'Homme et Plan de Mise en Œuvre (2020-2025)</u></a>
Argentine :	<a href="#"><u>Premier Plan National d'Action pour les Droits de l'Homme 2017-2020</u></a>
Arménie :	<a href="#"><u>Plan d'Action de la Stratégie Nationale de Protection des Droits de l'Homme 2014-2016</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action fondé sur la Stratégie Nationale de Protection des Droits de l'Homme 2017-2019</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action pour 2020-2022 dérivé de la Stratégie Nationale de Protection des Droits de l'Homme</u></a>
Australie :	<a href="#"><u>Plan d'Action National (1994)</u></a>
	<a href="#"><u>Cadre National pour les Droits de l'Homme : Plan d'Action National (2004)</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme, 2012</u></a>
Azerbaïdjan :	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour la Protection des Droits de l'Homme (2006-2011)</u></a>
	<a href="#"><u>Programme National d'Action pour Renforcer l'Efficacité de la Protection des Droits de l'Homme et des Libertés 2012-2015</u></a>
Bélarus :	<a href="#"><u>Plan d'Action Interservices pour 2016-2019</u></a>
Bolivie :	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme, 1999</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme 2006-2010</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2009-2013</u></a>
	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2014-2018</u></a>
Brésil :	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme, 1996</u></a>
	<a href="#"><u>Programme National pour les Droits de l'Homme (PNDH II)</u></a>
	<a href="#"><u>Programme National pour les Droits de l'Homme (PNDH III)</u></a>
Burundi :	<a href="#"><u>Plan d'Action de Mise en Œuvre de la Politique Nationale des Droits Humains (PNDH) 2012-2017</u></a>
Cap-Vert :	<a href="#"><u>Plan National d'Action pour les Droits Humains et la Citoyenneté (PNADHC) (2003)</u></a>
	<a href="#"><u>Second Plan National d'Action pour les Droits Humains et la Citoyenneté 2017-2022</u></a>

Cameroun :	<u>Plan d'Action National de Promotion et de Protection des Droits de l'Homme 2015-2019</u>
Chili :	<u>Plan National pour les Droits de l'Homme 2018-2021</u>
Chine :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2009-2010</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2012-2015</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2016-2020</u> <u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme 2021-2025</u>
Croatie :	<u>Programme National pour la Protection et la Promotion des Droits de l'Homme 2008-2011</u> <u>Programme National pour la Protection et la Promotion des Droits de l'Homme pour la période 2013-2016</u>
Équateur :	<u>Plan National des Droits de l'Homme, 1998</u>
Espagne :	<u>Plan pour les Droits de l'Homme 2009-2012</u>
Éthiopie :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2013-2015</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2016-2020</u>
Finlande :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme et les Droits Fondamentaux 2012-2013</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme et les Droits Fondamentaux 2017-2019</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme et les Droits Fondamentaux 2020-2023</u>
Gambie :	<u>Politique Nationale et Plan d'Action pour les Droits de l'Homme (2021-2025)</u>
Géorgie :	<u>Plan d'Action du Gouvernement pour la Protection des Droits de l'Homme 2014-2016</u> <u>Plan d'Action du Gouvernement pour la Protection des Droits de l'Homme pour 2016-2017</u> <u>Plan d'Action Gouvernemental pour les Droits de l'Homme 2018-2020</u>
Grèce :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2014-2016</u>
Guatemala :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2007-2017</u>
Honduras :	<u>Première Politique Nationale des Droits de l'Homme et Plan National d'Action pour les Droits de l'Homme 2013-2022</u>
Indonésie :	<u>Plan d'Action National de Promotion et de Protection des Droits de l'Homme 1998-2003</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2004-2009</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2011-2014</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2015-2019</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2021-2025</u>
Irak :	<u>Plan National pour les Droits de l'Homme 2012-2014</u> <u>Plan National pour les Droits de l'Homme (2021-2025)</u>
Jordanie :	<u>Plan National Complet pour les Droits de l'Homme pour 2016-2025</u>
Kazakhstan :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2009-2012</u> <u>Plan de Mesures Prioritaires pour les Droits de l'Homme (2021)</u>

Kenya :	<u>Politique et Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme (2015-2020)</u>
Kirghizistan :	<u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme pour 2019-2021</u>
Kosovo :	<u>Stratégie et Plan d'Action pour les Droits de l'Homme 2009-2011</u> <u>Plan d'Action (2021-2023) pour la Mise en Œuvre du</u> <u>Programme pour la Protection et la Promotion des Droits de</u> <u>l'Homme et des Libertés Fondamentales (2021-2025)</u>
Lettonie :	<u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des</u> <u>Droits de l'Homme, 1995</u>
Liban :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2014-2019</u>
Libéria :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2013-2018</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2019-2024</u>
Lituanie :	<u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des</u> <u>Droits de l'Homme 2002-2004</u>
Malawi :	<u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des</u> <u>Droits de l'Homme 1995-1996</u> <u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des</u> <u>Droits de l'Homme 2004-2011</u>
Malaisie :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme (2018)</u>
Mali :	<u>Plan d'Actions de la Politique Nationale des Droits de</u> <u>l'Homme (PNDH) 2017-2021</u>
Maroc :	<u>Plan d'Action National en matière de Démocratie et des Droits</u> <u>de l'Homme 2018-2021</u>
Maurice :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2012-2020</u>
Mauritanie :	<u>Plan National d'Action pour la Promotion et la Protection des</u> <u>Droits de l'Homme (2003)</u>
Mexique :	<u>Programme National pour les Droits de l'Homme (1998)</u> <u>Programme National pour la Promotion et le Renforcement</u> <u>des Droits de l'Homme (2004-2006)</u> <u>Programme National pour les Droits de l'Homme 2008-2012</u> <u>Programme National pour les Droits de l'Homme 2014-2018</u> <u>Programme National pour les Droits de l'Homme 2020-2024</u>
Moldavie :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2004-2008</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme pour la</u> <u>période 2011-2014</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme pour la</u> <u>période 2018-2022</u>
Mongolie :	<u>Programme d'Action National pour les Droits de l'Homme</u> <u>(2003-2006)</u>
Namibie :	<u>Plan d'Action National des Droits de l'Homme 2015-2019</u>
Népal :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme (2004-2008)</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme (2007-2010)</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme (2010-2013)</u> <u>Quatrième Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme</u> <u>2014-2018</u>

	<u>Cinquième Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2020-2025</u>
Nigéria :	<u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme, 2006</u> <u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme, 2009-2013</u>
Norvège :	<u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme (2000-2005)</u>
Nouvelle-Zélande :	<u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme, 2005-2010</u> <u>Plan d'Action National, 2015-2019</u>
Ouzbékistan :	<u>Feuille de Route pour la Mise en Œuvre de la Stratégie Nationale pour les Droits de l'Homme (2020)</u>
Pakistan :	<u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme (2016)</u>
Palestine :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme (1999-2003)</u>
Paraguay :	<u>Plan National pour les Droits de l'Homme (2013)</u>
Pays-Bas :	<u>Plan d'Action National des Droits de l'Homme (2014)</u> <u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme : Accès aux Services (2020)</u>
Pérou :	<u>Plan National pour les Droits de l'Homme 2006-2010</u> <u>Plan National pour les Droits de l'Homme 2014-2016</u> <u>Plan National pour les Droits de l'Homme 2018-2021</u>
Philippines :	<u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme (1996-2000)</u> <u>Second Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2010-2014</u> <u>Plan pour les Droits de l'Homme, 2018-2022 : Agenda pour la Protection des Vies Humaines, l'Amélioration de la Dignité Humaine et le Progrès du Peuple</u>
R. D. du Congo :	<u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme 2000-2002</u>
Rép. Dominicaine :	<u>Plan National pour les Droits de l'Homme 2018-2022</u>
Rép. de Corée :	<u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme 2007-2011</u> <u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme 2012-2016</u> <u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme 2018-2022</u>
Royaume-Uni :	
• Écosse :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2013-2017</u>
• St-Hélène :	<u>Plan d'Action pour les Droits de l'Homme : Actions Prioritaires 2012-2015</u>
Rwanda :	<u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2017-2020</u>
Seychelles :	<u>National Action Plan for Human Rights 2015-2020</u>
Somalie :	<u>Plan d'Action pour la Mise en Œuvre de la Feuille de Route en matière de Droits de l'Homme 2015-2016</u>

Soudan :	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme 2013-2023</u></a>
Sri Lanka :	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme 2011-2016</u></a> <a href="#"><u>Plan d'Action National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme 2017-2021</u></a>
Suède :	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2002-2004</u></a> <a href="#"><u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2006-2009</u></a>
Tanzanie :	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2013-2017</u></a>
Tchad :	<a href="#"><u>Plan d'Action National de Promotion et de Protection des Droits de l'Homme 2012-2015</u></a>
Thaïlande :	<a href="#"><u>Premier Plan National pour les Droits de l'Homme 2001-2005</u></a> <a href="#"><u>Deuxième Plan National pour les Droits de l'Homme 2009-2013</u></a> <a href="#"><u>Troisième Plan National pour les Droits de l'Homme 2014-2018</u></a> <a href="#"><u>Quatrième Plan National pour les Droits de l'Homme 2019-2022</u></a>
Turkménistan :	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2016-2020</u></a> <a href="#"><u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2021-2025</u></a>
Turquie :	<a href="#"><u>Plan d'Action pour la Prévention des Violations à la Convention Européenne des Droits de l'Homme (2014-2019)</u></a> <a href="#"><u>Plan d'Action sur les Droits de l'Homme : Individu Libre, Société Forte ; Turquie plus Démocratique (2021)</u></a>
Tuvalu :	<a href="#"><u>Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme 2016-2020</u></a>
Ukraine :	<a href="#"><u>Plan d'Action pour la Mise en Œuvre de la Stratégie Nationale dans le domaine des Droits de l'Homme pour la période jusqu'à 2020 (2015)</u></a> <a href="#"><u>Plan d'Action pour la Mise en Œuvre de la Stratégie Nationale des Droits de l'Homme pour la période 2021-2023</u></a>
Venezuela :	<a href="#"><u>Plan National pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme 1999-2004</u></a> <a href="#"><u>National Human Rights Plan 2016-2019</u></a>

### 1.3 CHOIX ET CAS LIMITES

Une grande rigueur conceptuelle a été exercée dans le choix de ce qui devait figurer ou non dans l'inventaire. Dans plusieurs cas, la qualification retenue a été plus stricte que les bases de données préexistantes (voir Section 1.1 plus haut). Néanmoins, certains cas ont posé des difficultés indéniables, ou se trouvaient à la limite des principes conceptuels retenus pour définir les PANDH. La présente section explicite les choix faits, expose les difficultés rencontrées et identifie les cas limites.

#### 1.3.1 AUTO-IDENTIFICATION DES PANDH

Comme mentionné en Section 1.1, le principal critère utilisé pour identifier les PANDH était leur auto-identification en tant que « plan d'action national pour les droits de l'homme », généralement complétée par une référence directe à la Déclaration de Vienne. Un plan incorrectement qualifié de « PANDH » a été

exclu de l'inventaire – le plan stratégique de l'INDH zambienne. Inversement, il y avait également des cas où les plans étaient intitulés autrement, mais étaient en l'essence comparables aux PANDH, seule la terminologie employée étant différente. Conformément aux vues du HCDH et d'autres acteurs internationaux en la matière,<sup>48</sup> les plans intitulés « Programmes nationaux » ont été inclus dans l'inventaire, comme dans les cas de l'Azerbaïdjan, du Brésil, de la Croatie et du Mexique. Là, l'intention du plan et la méthodologie appliquée étaient similaires à celles des PANDH. Il en va de même pour les « feuilles de route » pour la mise en œuvre (par exemple en Ouzbékistan), à condition qu'elles incluent des actions spécifiques.

Un cas limite qui a été inclus dans l'inventaire est le « Plan de mesures prioritaires en matière de droits de l'homme » de 2021 du Kazakhstan, également intitulé par le décret l'adoptant « plan d'action du gouvernement dans le domaine des droits de l'homme ». Celui-ci présente des similitudes avec les PANDH : il définit 26 actions concrètes, assorties de calendriers, d'une répartition des responsabilités entre les ministères de tutelle, d'un système d'établissement de rapports, etc. Toutefois, il revêt clairement un autre format que l'ancien PANDH du pays (2009-2012). Par exemple, il ne comporte pas de segments narratifs sur les questions relatives aux droits de l'homme, et le processus d'élaboration du plan n'est pas clair. Il convient de noter que le pays avait finalisé un deuxième PANDH à part entière pour la période de 2017 à 2021, mais ce dernier n'a jamais été officiellement adopté (et ne figure donc pas dans l'inventaire). Le « plan de mesures prioritaires » adopté par décret gouvernemental sur ordre du président est plus direct et spécifique, assorti de délais courts et synchronisés avec le programme du nouveau gouvernement. Cette approche innovante peut présenter un plus grand potentiel de mise en œuvre, mais peut apparaître « descendante », minimisant les processus de consultation.

Les plans d'action mettant en œuvre les politiques ou stratégies nationales en matière de droits de l'homme ont été inclus. Dans de nombreux cas, les documents étaient à la fois une stratégie/politique et un plan d'action (voir par exemple les cas du Kenya et du Tchad). Cependant, les stratégies seules n'ont pas été incluses, ce qui constitue une interprétation plus restrictive que celles du Conseil de l'Europe et de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne. Si l'inventaire avait inclus les stratégies, beaucoup plus de pays y auraient figuré. Pour ne prendre qu'un seul exemple, l'Égypte a adopté en 2021 une Stratégie nationale des droits de l'homme 2021-2026, avec de nombreux résultats cibles. Celle-ci est néanmoins censée être complétée par un plan d'action précisant les calendriers, les actions et les responsabilités respectives.

Se fonder en partie sur l'auto-identification des PANDH a une implication qu'il convient de reconnaître. Comme nous le montrerons au Chapitre 3, le contenu des PANDH varie beaucoup. Ceux qui figurent dans l'inventaire adhèrent prima facie aux critères et principes clés des PANDH, mais un examen plus approfondi, allant au-delà des principes clés, pourrait révéler qu'ils ne se conforment pas

nécessairement à des méthodologies rigoureuses – par exemple ils n'identifient pas toujours clairement des actions. Cela signifie que certains plans, faisant explicitement référence à la Déclaration de Vienne de 1993 et/ou au manuel de 2002, peuvent en pratique être d'ordre plus général qu'une « stratégie » exclue de l'inventaire, comme par exemple la stratégie égyptienne. Il existe ainsi une zone grise à la frontière de l'inventaire, où les stratégies et les plans d'action pourraient être apparentés en pratique, même s'ils sont conceptuellement distincts.

### 1.3.2 ADOPTION OFFICIELLE

Un critère d'inclusion dans l'inventaire était que les PANDH devaient être adoptés officiellement. Pour vérifier cela, une stratégie à deux niveaux, décrite en Section 1.1, a été employée. Cette vérification s'est avérée plus complexe qu'il n'y paraissait. De nombreux documents présentés comme des PANDH, et dont le projet de texte s'obtient aisément, n'ont en réalité jamais été adoptés officiellement. Un cas parmi d'autre est celui de la Colombie, qui s'est engagée à plusieurs reprises dans l'élaboration d'un PANDH depuis 2006, disposant de plusieurs ébauches de plans finalisées et aisément accessibles,<sup>49</sup> mais jamais officiellement adoptés.<sup>50</sup> En septembre 2022, le PANDH colombien était toujours en attente d'adoption formelle.<sup>51</sup> Plus problématique encore, ces projets de plans sont assez souvent salués sur la scène internationale comme s'ils étaient effectivement adoptés, surtout par les d'autres États au cours de l'EPU. Pour mentionner un exemple d'autres, au cours de l'EPU de l'Ouganda en 2016, pas moins de six pays<sup>52</sup> ont à tort salué l'adoption, en 2014, d'un PANDH par ce pays, et ont appelé le pays à passer à la phase de mise en œuvre du plan. En fait, encore au mois de mars 2022, ce plan n'était toujours pas adopté.<sup>53</sup>

Deux exceptions ont été faites et deux plans inclus dans l'inventaire bien que non formellement adoptés. Le deuxième et troisième PANDH des Philippines (couvrant respectivement les périodes de 2010 à 2014 et de 2018 à 2022) n'ont pas été formellement adoptés en raison de changement de dirigeants politiques, mais ont toutefois reçu un certain degré de validation et servi de référence aux ministères de tutelle. Cet état de fait a été confirmé par l'INDH des Philippines, et, via elle, par le Comité présidentiel des droits de l'homme. Selon ce dernier :

L'exécutif n'a pas formellement adopté le Plan pour les droits de l'homme des Philippines (PDHP) 2 ni le PDHP 3. Le PDHP 3 a été élaboré sous l'administration du président Macapagal-Arroyo et aurait dû être officiellement adopté par l'administration du président Benigno Aquino III, qui lui a succédé. Si cette adoption n'a pas eu lieu pour des raisons hautement politiques, le PDHP 2 avait reçu le soutien individuel des agences, ce qui a permis sa mise en œuvre.

Entretemps, le PDHP 3, mis en œuvre sous l'administration du président Duterte, a suivi la même voie que le PDHP 2. Les organes exécutifs concernés ont exprimé leur soutien et réitéré leur engagement à élaborer les chapitres thématiques qui leur avaient été assignés, ainsi qu'à mettre en œuvre les divers programmes, activités et projets cadrant avec les objectifs thématiques

du PDHP 3. De plus, au cours de l'évaluation à mi-parcours via le « Ugnayang Bayan » (consultation communautaire) du PDHP 3, le président lui-même a exprimé son soutien ferme aux efforts réalisés conformément au PDHP 3.<sup>54</sup>

Preuve du fait que ces plans sont considérés comme guidant l'action en faveur des droits de l'homme même en l'absence d'adoption formelle, le gouvernement a réalisé des examens de mise en œuvre, et est actuellement en train de jeter les bases de ce qui deviendrait le « quatrième PANDH » des Philippines. La décision d'inclure ces deux PANDH dans le présent inventaire cadre avec d'autres listes partielles de PANDH.<sup>55</sup>

Cet exemple montre que le soutien des ministères concernés et de l'administration est aussi décisif que l'adoption formelle, et peut suffire à assurer une forme ou une autre de mise en œuvre, surtout s'il existe une structure de point focal gouvernemental pour les droits de l'homme à même d'assurer le suivi de cette mise en œuvre. Le cas des Philippines illustre également combien il est difficile d'assurer une validation politique formelle des PANDH, particulièrement lorsque les processus de développement se prolongent sur plusieurs années, avec le risque qu'un changement de pouvoir survienne entre temps. Il existe toutefois des exemples de l'inverse, où un remaniement ministériel a accéléré l'adoption d'un PANDH. Le PANDH marocain en est un bon exemple. Le processus d'élaboration du PANDH marocain a été décidé en 2008, à la suite d'un débat national sur la démocratie et les droits de l'homme. Une commission a été créée à cette fin, et un projet de plan a été finalisé pour la période de 2011 à 2016. Cependant, suite à des évolutions politiques, ayant notamment amené à l'adoption d'une nouvelle constitution en 2011, le projet de texte n'a pas été adopté. Il a été mis à jour pour tenir compte des nouveaux engagements constitutionnels et politiques, puis ajusté pour couvrir la période de 2018 à 2021, mais son adoption continuait à être retardée. Le texte a finalement été adopté par le gouvernement le 21 décembre 2017,<sup>56</sup> neuf mois seulement après la création, à l'occasion d'un changement de pouvoir, du poste de Ministre des droits de l'homme, le nouveau Ministre ayant fait de l'adoption du plan l'une de ses priorités.

Enfin, il convient de noter qu'il n'est pas rare que les PANDH soient officiellement approuvés des années après leur élaboration. Si, dans le cas du Maroc, le contenu initial du projet de plan a été mis à jour, une adoption différée peut créer le risque que les plans élaborés pour une période et une situation spécifiques soient devenus obsolètes au moment de leur adoption officielle.

### **1.3.3 INCLUSION D' ACTIONS AU NIVEAU NATIONAL**

Comme indiqué en Section 1.1, les plans prévoyant exclusivement des actions internationales en faveur des droits de l'homme ont été exclus de l'inventaire. Les plans comportant des points d'action à la fois nationaux et internationaux ont été inclus. Mais un cas défie les limites de ce critère et mérite d'être mentionné. Il s'agit des plans d'action pour les droits de l'homme du gouvernement fédéral d'Allemagne.

L'Allemagne a adopté huit plans consécutifs, qui figurent parfois dans les listes de PANDH existantes – celle de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européen comprend le dernier PANDH allemand,<sup>57</sup> mais ce n'est pas toujours le cas – par exemple, la liste du Conseil de l'Europe ne les mentionne pas. Ces plans sont intitulés plans d'action pour les droits de l'homme et énumèrent les actions que le gouvernement fédéral entend mener sur des périodes de deux à trois ans. La pratique relative à l'adoption de ces plans a été initiée à la demande du parlement fédéral, par le biais d'une résolution de 2003 demandant au gouvernement fédéral d'assortir ses rapports périodiques sur la situation des droits de l'homme d'un plan d'action. Cette résolution faisait explicitement référence au concept de PANDH de la Conférence mondiale de 1993,<sup>58</sup> et l'INDH allemande a de même encouragé l'adoption d'un PANDH conformément à la Déclaration de Vienne.<sup>59</sup> Toutefois, les plans qui en ont résulté étaient émis par le ministère des affaires étrangères et portaient principalement sur l'action internationale de l'Allemagne. Par ailleurs, ils rappelaient les objectifs en matière de droits de l'homme déjà convenus dans le cadre des accords de coalition ou du programme politique du gouvernement fédéral, plutôt que de fixer de nouveaux points d'action à mettre en œuvre par les ministères fédéraux de tutelle. Comme ces plans comportent au moins quelques engagements nationaux tournés vers l'avenir, ils ont été inclus dans l'inventaire. L'équilibre entre les actions nationales et internationales des plans s'est amélioré au fil du temps. Ils n'en restent pas moins un cas limite, et certains auteurs s'interrogent sur la question de savoir s'ils méritent d'être qualifiés de plans ou même s'ils comportent réellement des points d'action.<sup>60</sup>

#### **1.3.4 PANDH ET PLANS DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS**

Si les disparités conceptuelles entre PANDH et plans de mise en œuvre des recommandations ont été clairement soulignées par le Secrétaire général de l'ONU en 2017 (voir Section 1.1), des entrepreneurs normatifs à Genève ont récemment proposé de minimiser l'importance des « différences fondamentales » entre ces deux types de plans et de trouver des façons d'intégrer les méthodologies. Ces débats conceptuels seront abordés dans la Partie 2 de l'étude. Dans la pratique des États, il convient de mentionner certaines zones grises témoignant de la difficulté croissante à dissocier les PANDH des plans de mise en œuvre des recommandations.

D'un côté, on observe que de nombreux États continuent à distinguer clairement les deux approches. Plusieurs pays ont adopté des plans de mise en œuvre des recommandations qui ne prétendent aucunement être des PANDH. À titre d'exemple, le Burkina Faso a élaboré une série de plans de mise en œuvre des recommandations<sup>61</sup> comportant de nombreuses sections narratives et méthodologiques où les concepts et méthodologies des PANDH ne sont jamais mentionnés. Des entretiens avec les fonctionnaires chargés de ces plans ont confirmé que les deux types de méthodologies étaient bien distingués, et que les plans de mise en œuvre des recommandations n'ont pas vocation à servir de PANDH du pays, ni à être présentés comme tels. De la même façon, le Népal a pour

pratique constante d'adopter à la fois des PANDH et des plans de mise en œuvre des recommandations de l'EPU, en faisait clairement la distinction entre les deux approches.<sup>62</sup>

D'un autre côté, plusieurs États ont commencé à présenter comme PANDH des plans qui sont en fait des plans de mise en œuvre des recommandations. Les plans biélorusse, turc (2014-2019) et néo-zélandais (2015-2019) en sont d'excellents exemples. Le premier se concentre uniquement sur le suivi des recommandations de l'EPU, le second sur la mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, et le troisième est basé sur toutes les recommandations de l'EPU et des organes conventionnels ainsi que sur les engagements envers les Objectifs de Développement Durable. Les trois pays ont activement présenté ces plans comme leur PANDH, même si, techniquement, les plans ne sont pas intitulés PANDH. Par exemple, le président biélorusse, Alexander Lukashenko, faisant référence au plan de suivi de l'EPU de son pays lors de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE le 5 juillet 2017, a déclaré que « l'élaboration du premier plan d'action national pour les droits de l'homme de l'histoire du Bélarus indépendant est devenu l'élément le plus important de la garantie systémique de l'ensemble des droits et libertés des citoyens ». <sup>63</sup> Ces plans sont acceptés par la communauté internationale en tant que PANDH,<sup>64</sup> et le plan de la Nouvelle-Zélande est souvent mentionné comme un bon exemple de PANDH. De fait, la Turquie a changé le nom du plan qu'elle a adopté par la suite en 2021 en « plan d'action sur les droits de l'homme ». Aux fins du présent inventaire, seuls ont été inclus les plans de mise en œuvre des recommandations systématiquement présentés comme PANDH par les gouvernements, ce qui est le cas des trois pays mentionnés plus haut.

La frontière conceptuelle entre PANDH et plans de mise en œuvre des recommandations pourrait devenir de plus en plus poreuse à l'avenir. Poussés à adopter des plans de mise en œuvre des recommandations mais aussi des PANDH, de plus en plus d'États semblent adopter des approches hybrides. Le texte standard utilisé par les Hauts-Commissaires des Nations Unies aux droits de l'homme dans leurs lettres de suivi de l'EPU tente d'ancrer les plans sur les recommandations internationales tout en préservant le processus participatif caractéristique des PANDH. Ces lettres encouragent les États à élaborer un PANDH « afin d'obtenir des résultats concrets dans les domaines énumérés dans l'annexe [c'est-à-dire les recommandations groupées de l'EPU] et de faciliter les préparatifs [du pays] pour le [prochain] cycle de l'EPU. [L'élaboration du PANDH doit avoir lieu] en étroite consultation et coopération avec toutes les parties prenantes, notamment l'institution nationale des droits de l'homme et toutes les organisations de la société civile. »<sup>65</sup> La façon d'y parvenir en pratique peut s'avérer difficile pour les États – comme le montrent les études de cas présentées en Section 4.2. L'émergence de plans numériques en ligne, mis à jour en continu, peut encourager et faciliter l'ajout de points d'action correspondant aux nouvelles recommandations internationales. Toutefois, cela peut contribuer à court-circuiter les bases prévues par les PANDH, censés être fondés sur de larges processus de consultation

nationale. Les retards dans la publication d'une version révisée du manuel de 2002 sur les PANDH pourraient porter à penser que l'intégration des deux méthodologies est difficile et qu'un certain nombre de questions conceptuelles ne sont toujours pas résolues. Ce point mérite l'attention et est examiné plus en détail dans la Partie 2 de l'étude.

### **1.3.5 CLASSIFICATION DES PAYS**

Enfin, une dernière clarification terminologique porte sur l'épithète « national ». Il convient de noter que l'inventaire inclut : a) des plans infranationaux pour le Royaume-Uni, à savoir les plans de l'Écosse et de Sainte-Hélène, et b) des plans adoptés par des pays dont le statut international est contesté, à savoir le Kosovo et la Palestine. Le choix d'inclure les plans sous-nationaux du Royaume-Uni cadre avec les approches du Conseil de l'Europe, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne et du HCDH (leurs listes de PANDH incluant toutes l'Écosse), et cadre aussi, par analogie, avec la pratique de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme en matière d'accréditation – qui accrédite plusieurs institutions « nationales » des droits de l'homme au Royaume-Uni. Par conséquent, les pays ayant adopté plusieurs PANDH comprennent 35 pays où plusieurs PANDH se sont succédés dans le temps, et un pays (le Royaume-Uni), ou des PANDH ont été adoptés en parallèle par des entités infranationales. Le deuxième point – à savoir l'inclusion de pays au statut contesté – cadre avec l'approche du Conseil de l'Europe, puisque sa liste de PANDH inclut celui du Kosovo.

## CHAPITRE 2

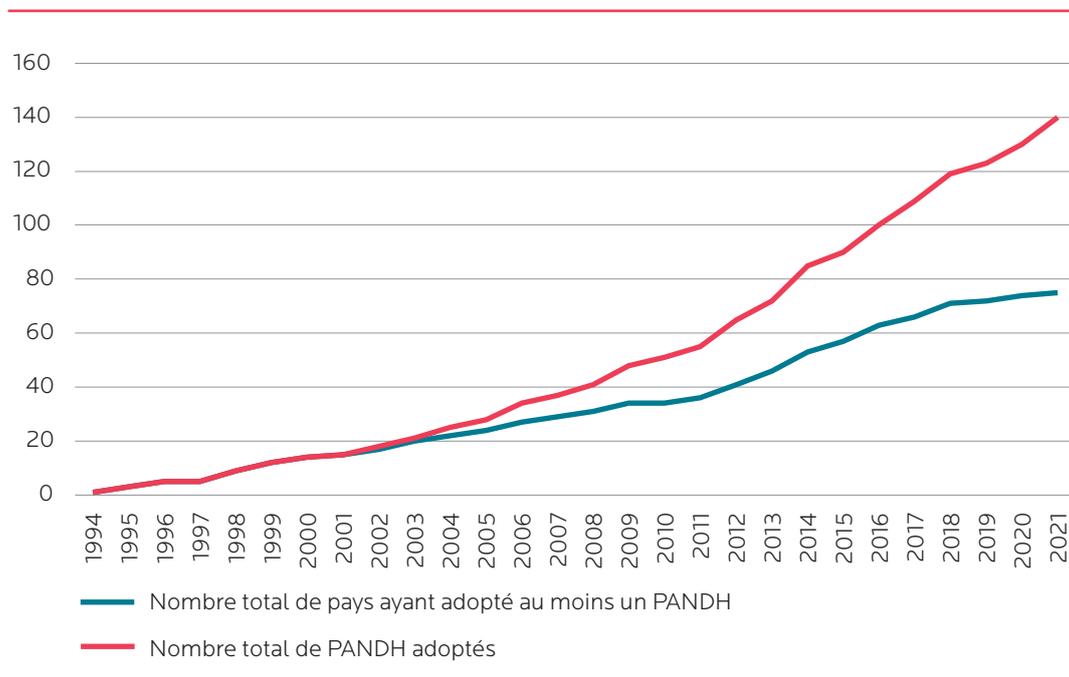
# TENDANCES DANS LA DIFFUSION MONDIALE DES PANDH

Ce chapitre analyse les tendances générales relatives à la diffusion des PANDH dans le monde, que l'inventaire exhaustif de ces PANDH permet d'identifier. La Section 2.1 discute le nombre total de plans adoptés dans le monde et montre que leur diffusion est bien plus importante que ce que l'on a admis jusqu'ici. La Section 2.2 analyse l'engagement des États envers les PANDH au fil du temps. Cette analyse expose en apparence un paradoxe en termes de diffusion des normes : une majorité des PANDH ont été adoptés après que leur promotion a été reléguée au second plan par la plupart des organes internationaux de défense des droits de l'homme. La Section 2.3 examine les schémas d'institutionnalisation des PANDH par les États, étudiant les pratiques des pays en matière d'adoption de plans successifs. Enfin, la Section 2.4 aborde la question de la distribution géographique des PANDH.

### 2.1 DIFFUSION GLOBALE : UN ENGAGEMENT SIGNIFICATIF DES ÉTATS ENVERS LES PANDH

L'inventaire montre que 140 PANDH ont été adoptés depuis l'apparition du concept dans la Déclaration de Vienne en 1993, et jusqu'en décembre 2021. Ces 140 PANDH ont été adoptés dans 75 pays, 35 d'entre eux ayant adopté plus d'un plan. Ce nouveau recensement contraste avec les chiffres obsolètes auxquels continuent de se référer les plans eux-mêmes, les travaux de recherche ainsi que les recensements internationaux de l'ONU.<sup>66</sup> Il y a désormais près de trois fois plus de plans, adoptés par deux fois plus de pays, que ce qui est comptabilisé sur le site du HCDH dédié aux PANDH – qui recense 51 plans dans 39 pays.

Le graphique 1 ci-dessous propose une visualisation du nombre cumulé de PANDH et des pays qui les ont adoptés depuis 1993. La courbe bleue représente le nombre total de pays ayant adopté au moins un PANDH, et la courbe rose le nombre total de PANDH – y compris les plans adoptés ultérieurement par un même pays.

**GRAPHIQUE 1 : NOMBRE CUMULÉ DE PANDH ADOPTÉS ET DE PAYS AYANT AU MOINS UN PANDH**

Afin de bien apprécier l'ampleur de l'engagement des États envers les PANDH, il convient de noter que cet engagement va au-delà d'une date donnée correspondant à l'année de leur adoption. La période de mise en œuvre de chaque PANDH s'étend sur plusieurs années – parfois sur une décennie. De ce fait, si 10 nouveaux PANDH ont été adoptés en 2021, au moins 33 étaient en cours d'exécution au mois de décembre 2021.<sup>67</sup> Ce chiffre repose sur la durée officielle anticipée par les PANDH eux-mêmes, mais, souvent, les plans tendent à être prolongés de quelques années supplémentaires. Dans d'autres cas, les plans peuvent être délaissés après quelques années, par exemple après un changement de pouvoir. Enfin, certains plans sont à durée indéterminée, et il peut donc être difficile de déterminer s'ils sont toujours en cours.

Par ailleurs, l'engagement envers les PANDH commence bien avant les phases d'adoption et de mise en œuvre. La période précédant l'adoption peut impliquer des processus étendus, ce qui est d'ailleurs une fondation cruciale selon la méthodologie du manuel de 2002 du HCDH. Celui-ci affirme que les processus de préparation et de développement sont aussi importants que la mise en œuvre d'un plan. Dans de nombreux cas, cet engagement s'est éternisé pendant des années, voire plus d'une décennie. Pour ne citer qu'un exemple parmi tant d'autres, l'INDH malaisienne, SUKAHAM, a plaidé en faveur de l'élaboration d'un PANDH en Malaisie depuis 2002.<sup>68</sup> L'élaboration d'un plan a été approuvée par le gouvernement en 2012, ce qui a conduit à des processus de consultation avec les parties prenantes.<sup>69</sup> Le plan a finalement été lancé le 1er mars 2018.<sup>70</sup>

Au mois de décembre 2021, en plus des 140 plans figurant dans l'inventaire, de nombreux PANDH étaient en cours d'élaboration ou sur le point d'être adoptés. De futures mises à jour de l'inventaire pourraient montrer une augmentation continue du nombre de PANDH, si ces plans sont en effet formellement adoptés. Un examen non-exhaustif de différentes sources montre qu'au moins 24 autres plans sont signalés comme étant à des phases de développement avancées au moment de la rédaction de cette étude,<sup>71</sup> notamment dans 14 pays pour lesquels il s'agirait du premier PANDH. Parmi eux figurent :

- des PANDH adoptés au début de 2022, par le Bahreïn<sup>72</sup> et Taiwan<sup>73</sup> (premiers plans).
- des projets de PANDH dont l'adoption formelle est annoncée comme imminente, notamment par : le Botswana,<sup>74</sup> la Côte d'Ivoire,<sup>75</sup> la Guinée Bissau,<sup>76</sup> Haïti,<sup>77</sup> l'Ouganda,<sup>78</sup> le Qatar,<sup>79</sup> le Tadjikistan,<sup>80</sup> (premiers plans), ainsi que par le Burundi,<sup>81</sup> l'Éthiopie,<sup>82</sup> le Nigeria<sup>83</sup> et la Tanzanie<sup>84</sup> (plans successifs).
- des PANDH dont l'élaboration serait en bonne voie, par exemple aux Émirats Arabes Unis,<sup>85</sup> en Inde,<sup>86</sup> au Kuwait,<sup>87</sup> aux Maldives,<sup>88</sup> au Paraguay<sup>89</sup> (premiers plans) ainsi qu'au Belarus,<sup>90</sup> au Chili,<sup>91</sup> en Écosse,<sup>92</sup> en Espagne,<sup>93</sup> au Liban<sup>94</sup> et au Malawi<sup>95</sup> (plans successifs).
- En plus de ces 24 PANDH potentiels, de nombreux autres pays ont signalé leur intention d'élaborer des PANDH, tels que : l'Arabie Saoudite,<sup>96</sup> l'Égypte,<sup>97</sup> le Guyana,<sup>98</sup> le Portugal,<sup>99</sup> le Sierra Leone<sup>100</sup> (premiers plans), ou encore la Croatie<sup>101</sup> (plan successif).

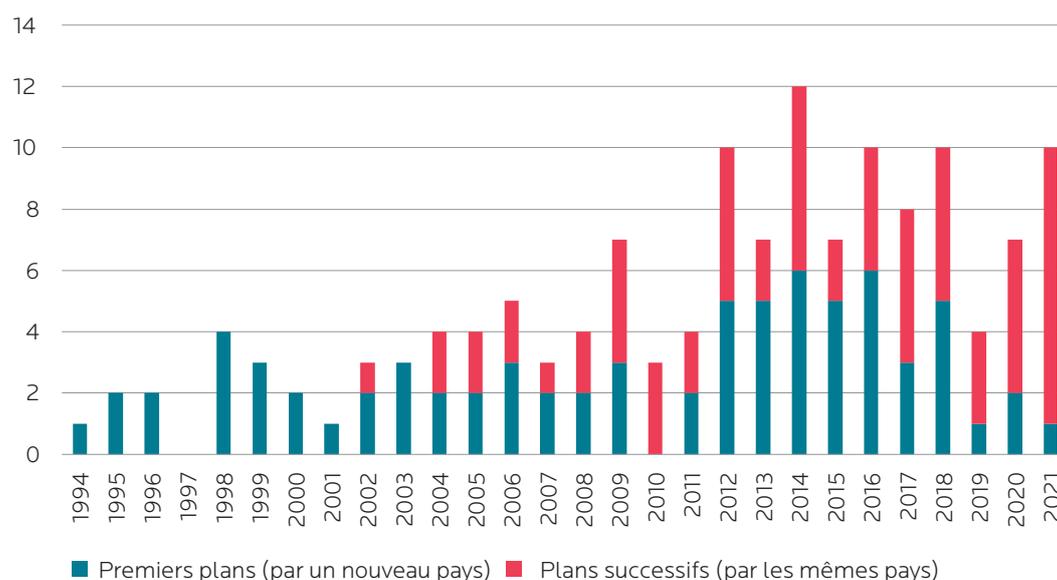
Enfin, la recherche a mis en évidence de multiples processus de planification qui n'ont pas abouti à l'adoption d'un plan, pour diverses raisons. Par exemple, le gouvernement autrichien, avec le soutien du Collège des Médiateurs d'Autriche, avait, en 2014, initié un vaste processus d'élaboration d'un PANDH, au cours duquel une série de consultations avait été réalisées, les contributions des diverses parties prenantes avaient été reçues et des projets de textes avaient été circulés. Le projet a cependant été abandonné fin 2016,<sup>102</sup> et ne figurait plus au programme de travail du gouvernement pour la période de 2017 à 2022. Amnesty International a constaté que « l'Autriche n'a pas réussi à élaborer et à adopter un plan d'action nationale pour les droits de l'homme en raison d'un manque de volonté politique et d'une réticence à engager un dialogue constructif avec la société civile ».<sup>103</sup> Le programme de travail du gouvernement pour la période de 2020 à 2024 prévoit néanmoins à nouveau l'élaboration d'un PANDH.<sup>104</sup> Si l'histoire des processus de planification inaboutis reste à écrire et sort du cadre de la présente publication, ces processus sont probablement loin d'être anecdotiques et mériteraient eux aussi d'être étudiés. En effet, l'élaboration et la rédaction de PANDH peuvent structurer temporairement certains aspects des politiques ou des débats publics en matière de droits de l'homme dans un pays, et éventuellement impacter les droits de l'homme de diverses façons – par exemple en détournant l'attention loin des stratégies de responsabilisation et de redevabilité, ou, au contraire, en ouvrant des voies de dialogue et de socialisation.

En résumé, le nouvel inventaire des PANDH révèle en soi une diffusion globale bien plus significative que ce qui a été admis jusqu'à présent. Et au-delà, des pays bien plus nombreux que les 75 figurant dans l'inventaire se sont engagés sur la voie des PANDH, sans en avoir (encore) adopté. Dans l'ensemble, il semble possible d'estimer qu'environ la moitié des pays du monde se sont engagés à un moment ou à un autre dans un processus de PANDH, et qu'un quart des pays du monde sont actuellement en train de mettre en œuvre ou d'élaborer un plan. Ces résultats montrent qu'il existe, en matière de PANDH, un large éventail d'expériences passées ou présentes qui pourraient être étudiées afin d'évaluer la contribution des PANDH, et de la planification en général, à la mise en œuvre des droits de l'homme. Le manque de recherche empirique évaluant les PANDH passés est donc incompréhensible, d'autant plus que cette recherche pourrait informer de manière pertinentes les pratiques ainsi que le développement de nouveaux modèles de planification par les organisations et les entrepreneurs normatifs internationaux.

## 2.2 TENDANCES DANS LE TEMPS : VARIATIONS DANS LE RYTHME ET L'INTENSITÉ DE L'ENGAGEMENT DES ÉTATS ENVERS LES PANDH

Si l'image globale est celle d'un engagement significatif des États envers les PANDH, un autre constat clair ressort lorsque l'on classe les plans par leur année d'adoption : le rythme auquel les PANDH se sont répandus dans le monde n'a pas été régulier. Le graphique 2 montre le nombre de PANDH adoptés chaque année depuis la Déclaration de Vienne de 1993. Les colonnes bleues représentent le nombre de plans adoptés pour la première fois par un pays, et les roses les plans consécutifs.

**GRAPHIQUE 2 : NOMBRE DE PANDH PAR ANNÉE (PREMIERS PLANS ET PLANS CONSÉCUTIFS)**



Cette ventilation par année confirme que l'adoption des PANDH a été limitée jusqu'en 2002 – et contribue ainsi à entretenir un mythe tenace quant à la diffusion réduite des PANDH. Une première évolution qualitative a néanmoins eu lieu en 2002, lorsque certains pays ont commencé à adopter des plans successifs. L'année 2012 a marqué un autre tournant, après lequel le rythme d'adoption des PANDH s'est fortement accéléré. Plus de la moitié de tous les PANDH ont été adoptés au cours des dix dernières années seulement. Le nombre de nouveaux pays adoptant des plans a aussi fortement augmenté après 2012. De 1994 à 2012, deux nouveaux pays en moyenne adoptait un PANDH chaque année. Ce chiffre est passé à près de 4 après 2012.

Il est ainsi possible de séquencer l'évolution de la pratique des États et de la diffusion des PANDH dans le monde en trois périodes :

- De 1994 à 2001 : Diffusion et engagement limités. En 2001, seuls 15 pays avaient adopté un plan. Cette adhésion marginale des États contrastait fortement avec leur ralliement massif à l'autre innovation institutionnelle clé promue par la Déclaration de Vienne de 1993, à savoir la création des INDH. Le nombre d'INDH est passé des 28 existant au début des années 1990 à 92 au début des années 2000,<sup>105</sup> révélant ainsi une pratique beaucoup plus répandue parmi les États que l'adoption d'un PANDH.
- De 2002 à 2011 : Si l'augmentation du nombre de nouveaux pays s'engageant sur la voie des PANDH restait faible, plusieurs pays ont commencé à institutionnaliser les PANDH en adoptant des plans successifs. Ceci témoigne d'un processus de routinisation et d'internalisation de l'outil (voir la section suivante pour plus de détails).
- Depuis 2012 : On observe un saut qualitatif, avec un bien plus grand nombre de pays qui soit adoptent leur premier plan, soit institutionnalisent l'adoption de PANDH. Les chiffres de 2019 à 2021 semblent en apparence nuancer ce constat et indiquent possiblement une stagnation en termes de nouveaux pays s'engageant sur la voie des PANDH, mais il est encore trop tôt pour déterminer si une nouvelle tendance/période est en train d'émerger. En effet, au moins 13 nouveaux pays ont annoncé l'adoption imminente de leur premier PANDH (voir Section 2.1).

Identifiant des périodes assez similaires dans son examen de 78 plans, Yao Xu qualifie avec justesse ces trois périodes de « stade d'exploration (1994-2000), stade de stabilisation (2001-2010) et stade du bond en avant (après 2011) ».<sup>106</sup>

Ces données, comparées aux périodes où les PANDH étaient fortement encouragés par les acteurs des droits de l'homme onusiens et régionaux, amènent à un constat frappant en termes de diffusion des normes, de rôle des acteurs internationaux et de leurs orientations dans ce domaine. De fait, un paradoxe émerge : il n'y a pas eu d'engagement significatif des États envers les PANDH après la Déclaration de Vienne de 1993 – qui encourageait pourtant les États à les adopter, ni au moment où le HCDH et le PNUD (de 1999 à 2002 environ) ont investi dans le soutien

aux PANDH et émis des orientations. Les organes conventionnels qui ont tenté d'avancer un argument juridique pour encourager l'adoption de PANDH, tels que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ne l'ont fait que jusqu'en 2010.<sup>107</sup> Par contraste, l'adoption de PANDH a fortement augmenté au cours des dix dernières années, à un moment où les PANDH ont été relégués au second plan par les acteurs internationaux des droits de l'homme. Il peut y avoir toute une série de raisons expliquant pourquoi l'adoption des PANDH n'était pas considérée comme une priorité pendant les années 1990 et 2000, et on pourrait soutenir qu'encore moins d'États auraient adopté des PANDH si cet instrument n'avait pas été préconisé sur le plan international ; mais le fait est qu'il y a un décalage clair entre la promotion du modèle et l'émission d'orientations et de normes non contraignantes d'une part, et, d'autre part, le recours à cet outil par les États.

Comment alors expliquer le regain d'engagement envers les PANDH après 2012 ? Une hypothèse forte, également évoquée par le Secrétaire général de l'ONU,<sup>108</sup> est que l'adoption croissante de PANDH est liée à l'examen périodique universel. Sur le plan temporel, les examens de l'EPU ont commencé en 2008, ce qui – en tenant compte du fait que les États ne sont pas tous examinés en même temps et que la préparation d'un PANDH prend quelques années – correspond à une multiplication des PANDH après 2012. De plus, l'EPU a instauré un nouveau type de processus, les commentaires et recommandations étant formulés par les autres États et non par des experts ou des organes internationaux de protection des droits de l'homme. Lors du tout premier cycle de l'EPU, les délégués de nombreux pays ont recommandé aux États examinés d'adopter des politiques générales en matière de droits de l'homme. La référence aux PANDH basés sur la Déclaration de Vienne n'était pas toujours claire ; l'EPU a toutefois attiré l'attention des États sur les politiques exhaustives, portant sur tous les droits. Certains pays avec des PANDH ont été plus spécifiques et ont systématiquement recommandé aux autres États d'imiter cette pratique. L'Indonésie en est un bon exemple : sur les 1 029 recommandations qu'elle a émises au cours des trois cycles de l'EPU (jusqu'en mai 2022), 56 demandaient aux États examinés d'adopter un PANDH ou, dans certains cas, d'améliorer ceux qui existaient déjà. Tous les États examinés sauf six – dont, fait intéressant, cinq pays occidentaux – ont accepté ces recommandations.<sup>109</sup> Certains pays associent explicitement le processus d'élaboration d'un PANDH aux recommandations de l'EPU. L'INDH de l'Inde, par exemple, a indiqué en 2020 que « à la lumière des recommandations persistantes, à travers les trois cycles, d'adopter un plan d'action national pour les droits de l'homme, la Commission a constitué un groupe de travail sur le PANDH avec représentation des différents ministères de l'Union ». <sup>110</sup> Outre le fait que des PANDH ont été élaborés en raison des recommandations des autres États, plusieurs PANDH auraient été entrepris à la suite d'engagements volontaires pris par des États au Conseil des droits de l'homme ou lors des examens de l'EPU.<sup>111</sup> Des mesures pour renforcer ou adopter des PANDH figurent dans les engagements pris par 20 pays dans le cadre de l'EPU.<sup>112</sup>

En d'autres termes, si les organisations internationales sont devenues de plus en plus sceptiques quant à l'utilité des PANDH, ont relégué leur promotion au second plan et se sont tournées vers d'autres méthodologies de planification, les États ont jugé bon de s'encourager mutuellement à adopter des PANDH. L'EPU a offert aux États une plateforme pour exprimer leur soutien, et il n'est pas exclu qu'ils aient remarqué les gains en termes de réputation qu'ils pouvaient obtenir relativement facilement, dans des forums tels que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, en adoptant des PANDH. L'examen par Yao Xu<sup>113</sup> des commentaires adressés par les États au cours des trois premiers cycles de l'EPU<sup>114</sup> aux pays ayant adopté des PANDH confirme cette hypothèse. Xu analyse si les commentaires reçus sont : a) neutres – notant le fait qu'un PANDH existe (« commentaires d'attention »), b) élogieux – louant l'adoption du PANDH comme initiative positive (« commentaires laudatifs ») ou c) critiques – demandant à l'État de renforcer la mise en œuvre (« commentaires d'attentes »). Xu constate que 40 pays ont reçu des commentaires pour leur PANDH,<sup>115</sup> avec pas moins de 740 commentaires émis au total. Ce nombre est considérable, indiquant que les PANDH sont un point souligné par les autres États. Les États sont plus susceptibles de recevoir des commentaires lorsqu'ils adoptent leur premier PANDH,<sup>116</sup> surtout lorsque les États en question sont des pays en développement.<sup>117</sup> Ces 740 commentaires comprennent 105 commentaires d'attention, 421 commentaires laudatifs et 214 commentaires d'attentes. En d'autres termes, les pays ont reçu bien plus de commentaires gratifiants sur leurs PANDH que de commentaires critiques. Seuls neuf pays ont reçu moins de commentaires laudatifs que de commentaires d'attentes.<sup>118</sup>

Pour Xu, le nombre et la nature des commentaires amènent à deux conclusions principales :

- Premièrement, « le mécanisme de l'EPU a largement contribué à encourager les pays à mieux protéger les droits de l'homme en élaborant et en mettant en œuvre des [PANDH] ». Xu va jusqu'à conclure que ces commentaires « montrent que l'élaboration et la mise en œuvre de [PANDH] est une initiative de politique des droits de l'homme d'intérêt universel pour la communauté internationale ». <sup>120</sup>
- Deuxièmement, le traitement largement positif des PANDH lors de l'EPU amène les pays à attendre le respect de la communauté internationale lorsqu'ils en adoptent un. Pour Xu, les PANDH « sont des démarches largement reconnues par la communauté internationale, ce qui, dans une certaine mesure, reflète également la conception commune des différents pays qui considèrent l'élaboration de plans d'action pour les droits de l'homme comme un moyen d'améliorer leur image dans ce domaine, ainsi que la fonction de « publicité à l'étranger » des plans d'action pour les droits de l'homme. Ceci encourage aussi davantage de pays à élaborer de nouveaux [PANDH] visant à améliorer leur image internationale en matière de droits de l'homme. » <sup>121</sup>

Il n'est donc pas surprenant que le regain des références aux PANDH et de leur promotion par le HCDH – après 15 ans de silence à leur sujet – ait eu lieu en relation avec l'EPU. Depuis 2017, les Hauts-Commissaires des Nations Unies aux

droits de l'homme ont, dans leurs lettres de suivi, systématiquement recommandé aux États examinés d'élaborer des PANDH ou d'en améliorer la mise en œuvre.<sup>122</sup>

### 2.3 INSTITUTIONNALISATION DES PANDH

Les États ont commencé à adopter des plans successifs en 2002. À mesure que le temps passe et qu'un nombre croissant d'États du monde ont adopté au moins un PANDH, la proportion de plans successifs dans les recensements annuels des plans augmente logiquement. En 2021, neuf PANDH adoptés sur dix étaient des plans successifs. Le Tableau 1 classe tous les pays de l'inventaire en fonction du nombre total de PANDH qu'ils ont adoptés.

**TABLEAU 1 : NOMBRE ET NOM DES PAYS PAR NOMBRE DE PLANS ADOPTÉS**

Nombre total de PANDH	Adoptés dans	Pays
Huit plans	Un pays	Allemagne
Cinq plans	Trois pays	Indonésie, Mexique, Népal
Quatre plans	Trois pays	Bolivie, Chine, Thaïlande
Trois plans	Neuf pays	Arménie, Australie, Brésil, Finlande, Géorgie, Moldavie, Pérou, Philippines, République de Corée
Deux plans	Dix-neuf pays	Azerbaïdjan, Cap-Vert, Croatie, Éthiopie, Irak, Kazakhstan, Kosovo, Libéria, Malawi, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni (Ste. Hélène et Écosse), Sri Lanka, Suède, Turkménistan, Turquie, Ukraine, Venezuela
Un plan	Quarante pays	Afrique du Sud, Angola, Argentine, Bélarus, Burundi, Cameroun, Chili, Espagne, Équateur, Gambie, Grèce, Guatemala, Honduras, Jordanie, Kenya, Kirghizstan, Lettonie, Liban, Lituanie, Malaisie, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mongolie, Namibie, Norvège, Ouzbékistan, Pakistan, Palestine, Paraguay, République Démocratique du Congo, République Dominicaine, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Tuvalu

S'il existe des signes clairs d'institutionnalisation du recours aux PANDH dans certains pays, le bilan général est contrasté. Sur les 75 pays qui ont adopté des PANDH, 35 ont adopté au moins un plan successif.<sup>123</sup> Une majorité de pays ayant un PANDH n'ont pas institutionnalisé cette pratique – en particulier les pays africains, qui ont adopté dans le meilleur des cas deux PANDH, mais le plus souvent un seul. Il peut s'agir de pays qui sont encore en train de déployer ou d'évaluer leurs

premiers plans. Comme mentionné en Section 2.1, de nombreux États ont signalé leur intention d'adopter des plans successifs, et les chiffres pourraient donc augmenter à l'avenir.

L'adoption de PANDH successifs semble être systématisée dans un bon nombre de pays, dont l'Allemagne, l'Arménie, la Bolivie, la Chine, la Finlande, la Géorgie, l'Indonésie, le Mexique, la Moldavie, le Népal, le Pérou, la République de Corée et la Thaïlande. Ces pays ont adopté trois plans ou plus, qui se sont succédés rapidement, et semblent poursuivre cette pratique. Certains pays ayant adopté deux plans semblent également prêts à en institutionnaliser la pratique (par exemple l'Éthiopie, le Libéria, les Pays-Bas, la Turquie, le Sri Lanka, etc.).

L'adoption de plusieurs plans successifs n'est toutefois en soi ni une garantie ni un signe d'institutionnalisation durable. Deux mises en garde s'imposent. Premièrement, il peut s'écouler beaucoup de temps entre deux plans. L'examen de l'intervalle entre le premier et le second plan dans les 35 pays ayant adopté plus d'un PANDH révèle que 17 pays<sup>124</sup> ont adopté leurs premiers plans soit l'un à la suite de l'autre, soit à un intervalle d'un ou deux ans, mais que dans 10 pays,<sup>125</sup> cet intervalle allait de trois à onze ans.<sup>126</sup> Des périodes d'interruption aussi longues remettent en question la systématisation de la pratique du PANDH au sein du gouvernement. Deuxièmement, il y a quelques exemples de pays qui, après avoir adopté plusieurs PANDH, ont explicitement décidé de ne pas reconduire les expériences en la matière. Ceci peut être dû par exemple à un changement de pouvoir ou de politique – ce qui pourrait expliquer la raison pour laquelle l'Australie a cessé d'adopter des PANDH,<sup>127</sup> ou un virage stratégique vers d'autres formes de politiques et de méthodologies de planification en matière de droits de l'homme, comme dans le cas de la Suède.

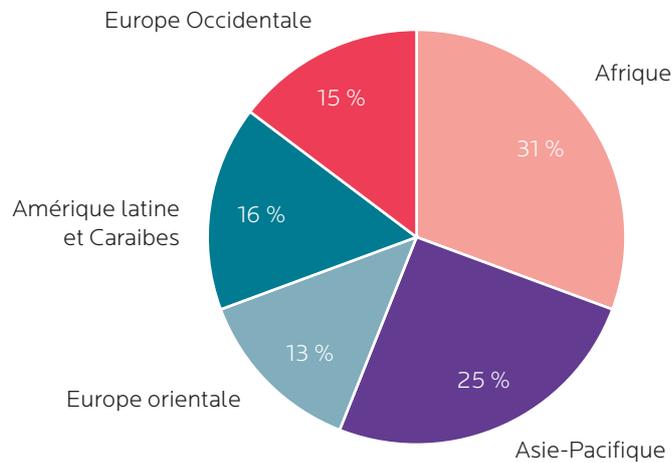
Dans l'ensemble, l'institutionnalisation des PANDH semble en cours de pérennisation dans plusieurs pays, mais il est encore un peu tôt pour en tirer des conclusions générales quant aux perspectives d'une systématisation des PANDH à travers le monde, la majorité des premiers plans ayant été adoptés au cours des dix dernières années.

## 2.4 RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PANDH

Une dernière dimension de la diffusion des normes que l'inventaire des PANDH permet d'explorer est la question de savoir si les États d'une même région s'incitent mutuellement à adopter des PANDH – comportement que les spécialistes des sciences sociales appellent isomorphisme.<sup>128</sup> Certaines régions sont-elles généralement plus engagées envers les PANDH ?

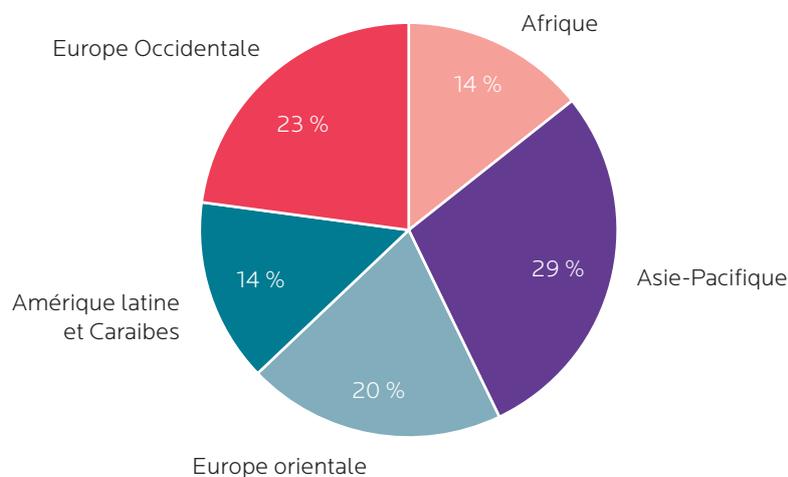
Le graphique 3 montre la répartition géographique de tous les pays ayant adopté des PANDH. Celle-ci prend pour point de référence la classification des groupes régionaux de l'ONU, avec quelques ajustements mineurs.<sup>129</sup>

**GRAPHIQUE 3 : RÉPARTITION DES PAYS AYANT ADOPTÉ AU MOINS UN PANDH PAR GROUPE RÉGIONAL DE L'ONU**



Ces données montrent que les PANDH adoptés se répartissent sur toutes les zones ou groupes régionaux géographiques. À première vue, l'emploi de PANDH ne dépend pas du niveau de développement des pays. Deux autres façons de présenter les données offrent une compréhension plus fine de leur situation. La section précédente laissait en effet à penser que le graphique changerait si l'on considère le nombre de pays ayant adopté au moins deux PANDH. Dans ce cas, comme en effet l'illustre le graphique 4, la part des pays africains diminue de manière significative.

**GRAPHIQUE 4 : RÉPARTITION DES PAYS AYANT ADOPTÉ AU MOINS DEUX PANDH PAR GROUPE RÉGIONAL DE L'ONU**



De plus, les données présentées dans le graphique 3 ne tiennent pas compte du fait que deux régions – l’Afrique et l’Asie-Pacifique – comptent plus de 20 pays de plus que chacune des autres régions. Afin de prendre en compte ce biais, le tableau 2 présente la part des pays de chaque groupe régional qui ont adopté au moins un plan.

**TABLEAU 2 : PART DES PAYS AYANT ADOPTÉ AU MOINS UN PANDH DANS CHAQUE RÉGION**

Région	Nombre de pays dans la région	Nombre de pays avec un PANDH	Part
Afrique	54	23	42.59 %
Asie-Pacifique	55	19	34.54 %
Europe orientale	24	10	41.66 %
Amérique latine et Caraïbes	33	12	36.36 %
Europe occidentale et autres	29	11	37.93 %
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>75</b>	<b>38.46 %</b>

Le tableau 2 montre que le degré d’engagement envers les PANDH est à peu près homogène à travers les régions. Mais cette approche révèle également certaines nuances. En premier lieu, les pays de la région Asie-Pacifique sont en fait globalement légèrement moins engagés que ceux des autres régions, ce qui n’est pas immédiatement apparent lorsque l’on considère les chiffres absolus.<sup>130</sup>

Une dernière variable pertinente pour décrypter les processus de diffusion des normes et le rôle des organisations supranationales dans la création et la promotion de modèles institutionnels consiste à examiner si davantage de PANDH ont été adoptés dans les régions où cet outil a été plus systématiquement préconisé par les organisations régionales. Le Conseil de l’Europe, en particulier, a investi sans relâche dans les PANDH de 2009 à 2017, notamment en organisant des ateliers pour les praticiens, en élaborant des orientations et en invitant activement les États à adopter des plans. Les données montrent toutefois que le nombre de plans adoptés dans les États membres du Conseil de l’Europe n’est pas plus élevé qu’ailleurs : 17 de ses membres sur 46 ont adopté au moins un plan,<sup>131</sup> ce qui est en fait légèrement inférieur à la moyenne mondiale. Ceci semble confirmer le paradoxe mentionné plus haut, à savoir le fait que la diffusion des PANDH n’est pas fortement corrélée au degré d’attention ni au volume d’orientations émanant des organes supranationaux.

## CHAPITRE 3

# CONTENU DES PANDH : EXAMEN DE CARACTÉRISTIQUES CHOISIES

Ce chapitre examine le contenu des plans. Il met en garde les lecteurs contre le postulat selon lequel les 140 PANDH constitueraient un ensemble homogène. Les théories de la diffusion des normes ont toujours souligné la façon dont les modèles internationaux sont fortement adaptés dans le cadre de leur diffusion et de leur réception au niveau national. Ainsi, même lorsqu'ils font référence – comme c'est le cas de nombreux PANDH – aux orientations et aux modèles internationaux, les méthodologies et les contenus varient d'un pays à l'autre, et d'une période à l'autre.

Le recensement exhaustif et la disponibilité des plans dans notre inventaire créent un champ de recherche complet qui permet d'entreprendre des analyses quantitatives et qualitatives ainsi que des analyses de données de large envergure sur le contenu des plans.<sup>132</sup> Les résultats générés permettent de comparer les PANDH et d'identifier les tendances et les principales différences dans les approches méthodologiques et conceptuelles empruntées par les États.

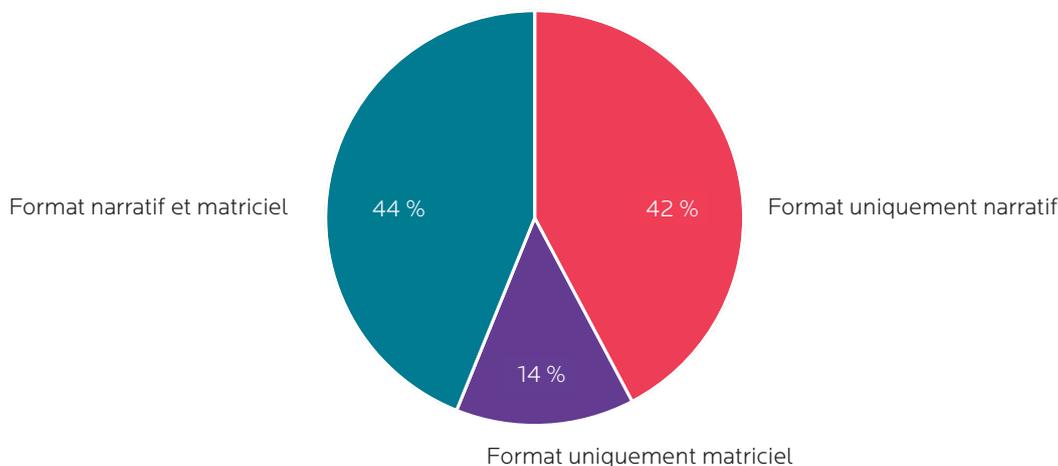
Le présent chapitre illustre le type de résultats que l'exploration des données peut générer. Il examine six caractéristiques spécifiques des PANDH, à savoir :

- leur format ;
- le nombre d'actions qu'ils contiennent ;
- l'attribution des actions aux entités chargées de leur mise en œuvre ;
- l'identification d'indicateurs pour chaque action ;
- la durée des plans et l'identification d'un calendrier pour chaque action ;
- l'apport de ressources financières.

Les Sections 1 à 6 du présent chapitre examinent les résultats générés par l'extraction des données portant sur chacune de ces caractéristiques.

### 3.1 FORMAT DES PANDH

Les PANDH prennent la forme de documents narratifs, de tableaux/matrices ou d'une combinaison des deux. Selon le manuel de 2002 sur les PANDH publié par le HCDH : « Bien que la préparation du plan n'ait pas vocation à devenir un exercice mécanique, le processus peut devenir plus clair si, en plus du texte narratif, le plan est préparé sous forme de tableau décrivant les corrélations entre ses différents éléments ».<sup>133</sup> Le graphique 5 montre la proportion de PANDH revêtant des formats narratifs, matriciels ou mixtes.<sup>134</sup>

**GRAPHIQUE 5 : FORMAT DES PANDH**

Les résultats montrent qu'une majorité de plans incluent un tableau énumérant au moins les actions à mettre en œuvre – ceux-ci sont soit assortis de sections narratives, soit uniquement présentés sous forme de matrice. Les données suggèrent que les plans « uniquement narratifs » étaient plus courants pendant les premières années de diffusion des PANDH. De 1993 à 2001, 82 % des PANDH adoptés étaient uniquement narratifs.<sup>135</sup> De 2002 à 2011, 54 % des plans étaient uniquement narratifs, 6 % uniquement matriciels, et 40 % adoptaient un format mixte. Depuis 2012, les formats mixtes sont devenus majoritaires : 51 % des plans adoptent un format mixte, 31 % sont uniquement narratifs et 18 % sont uniquement matriciels. Ces derniers sont en hausse. Le PANDH 2018-2020 de Géorgie est même constitué d'un simple document Excel, et le PANDH 2015-2019 de la Nouvelle-Zélande est établi comme une base de données en ligne.<sup>136</sup>

Certains des plans uniquement narratifs peuvent en fait être complétés par une matrice de mise en œuvre adoptée séparément par la suite. Par exemple, le PANDH, narratif, du Maroc pour la période 2018-2021 a été complété, fin 2019, par une matrice de mise en œuvre, avec indicateurs et attribution des actions aux différents acteurs. Des dispositions relatives aux plans opérationnels sont parfois prévues dans les PANDH eux-mêmes. Par exemple, le PANDH 1998 de l'Équateur comprenait une section décrivant le processus et le contenu d'un « plan opérationnel », et prévoyait que :

Le plan opérationnel, qui fait partie intégrante du plan d'action national pour les droits de l'homme, sera élaboré par plusieurs agences gouvernementales avec l'aide nécessaire de la société civile et des organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la protection des droits de l'homme et de l'éducation aux droits de l'homme. De manière générale, ce plan opérationnel devra inclure : Diagnostic ; Aperçu des actions ; Résultats escomptés pour chaque action ; Bénéficiaires spécifiques ; Acteurs

responsables de l'exécution du plan ; Délimitation des compétences entre les organes de l'État, la société civile et les organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la protection des droits de l'homme et de l'éducation aux droits de l'homme ; Lieux où les actions seront mises en œuvre ; Ressources (humaines, financières, techniques) ; Modalités selon les résultats escomptés ; Calendrier des activités ; Accords de coopération préparatoires avec d'autres agences gouvernementales et non gouvernementales nationales et étrangères afin de faciliter la mise en œuvre.<sup>137</sup>

Le contenu des sections narratives et des matrices varie d'un PANDH à l'autre. Les sections narratives tendent à introduire et à conclure les plans, et détaillent la façon dont ils ont été élaborés et adoptés et dont ils seront mis en œuvre et suivis. Des passages narratifs peuvent également compléter et qualifier les chapitres des plans, décrivant ce qui a déjà été fait dans un domaine donné, les lacunes et les attentes des INDH et de la société civile, les références normatives émanant du droit et des organes nationaux et internationaux, la façon dont des actions sectorielles seront menées en adoptant une approche basée sur les droits de l'homme, etc.

Les matrices détaillent au moins les objectifs et les activités, et, en général, les entités chargées de la mise en œuvre. Elles tendent à être élaborées sous forme de cadres logiques, précisant les indicateurs, parfois les valeurs de références initiales et à atteindre, et/ou le calendrier et les ressources pour chaque action. Plus rarement, elles signalent les risques (par exemple le PANDH 2021-2025 de la Gambie, le PANDH 2004-2007 du Népal). Une pratique émergente récente consiste également à lier l'action aux recommandations correspondantes émises par l'INDH ou par les organes régionaux et internationaux, en ajoutant parfois des références aux cibles des Objectifs du Développement Durable (par exemple le PANDH 2018-2021 du Chili, le PANDH 2018-2021 de la Géorgie, le PANDH 2015-2019 de la Nouvelle-Zélande). Dans l'encadré 2 ci-dessous, un extrait du PANDH 2018-2020 de la Géorgie illustre ce à quoi les matrices de plan peuvent ressembler.

L'analyse croisée des caractéristiques des plans montre une corrélation claire entre le format du PANDH et la probabilité de trouver des actions qui sont : a) attribuées à des acteurs de mise en œuvre spécifiques, b) assorties d'un calendrier et c) assorties d'indicateurs. En effet, 84 % de tous les PANDH comportant une matrice incluent deux de ces spécifications ou toutes les trois. À l'inverse, 68 % des PANDH narratifs ne présentent aucune des spécifications ci-dessus, et 18 % n'en présentent qu'une seule (en général, la désignation de l'agence chargée de la mise en œuvre).

**ENCADRÉ 2 : EXTRAIT DU PANDH DE GÉORGIE (2018-2020) : SECTION 5  
« LUTTE CONTRE LA TORTURE ET LES MAUVAIS TRAITEMENTS »**

But	Objectif	Indicateur	Activité	Agence responsable	Agence partenaire	Recommandations internationales	Échéances
5.1. Lutte contre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	5.1.1. Renforcer les mécanismes juridiques, procéduraux et institutionnels de lutte contre les mauvais traitements	Actes législatifs et réglementaires analysés et améliorés conformément aux normes internationales Structure institutionnelle des organismes appropriée Amendements aux actes normatifs élaborés	5.1.1.1. Analyser et mettre en conformité avec les normes internationales la base législative de la lutte contre les mauvais traitements 5.1.1.2. Développer un mécanisme de contrôle interne pour les départements de psychiatrie du Ministère du Travail, de la Santé et des Affaires Sociales	Ministère de la Justice Membres du Conseil interinstitutionnel de coordination contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	Ministère des Affaires Pénitentiaires Ministère de l'Intérieur	UPR 117/51; 118.27; 118.28; AA 2.2; DPO 4, 5, 6 (Ø)	2018
	5.1.2. Documenter les actes de torture et de mauvais traitements en vertu du Protocole d'Istanbul	Nouvel acte législatif rédigé	5.1.2.1. Améliorer la qualification du personnel médical pour les formes de torture et de mauvais traitements 5.1.2.2. Surveillance de la torture et des mauvais traitements et mise en place d'un mécanisme de contrôle interne	Ministère de l'Intérieur Ministère des Affaires Pénitentiaires		CPT 57	
	5.1.3. Améliorer la qualité de l'indépendance, de l'efficacité et de la transparence des investigations	Le cadre législatif visant à créer un mécanisme d'enquête complet, indépendant et efficace est développé	5.1.3.1. Élaborer un cadre législatif pour créer un mécanisme complet, indépendant et efficace pour enquêter sur les allégations de torture et d'autres traitements cruels dans le système pénitentiaire, les postes de police et autres centres de détention	5.1.3.2. Fournir de manière proactive à la société des statistiques liées aux investigations	Membres du Conseil interinstitutionnel de coordination contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants Ministère de la Justice	Membres du Conseil interinstitutionnel de coordination contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants Ministère de la Justice de Géorgie	UPR 117/51; 118.27; 118.28; AA 2.2; DPO 6 (Ø)
5.2. Protéger le droit à la santé des personnes détenues dans des services psychiatriques	5.1.4. Promouvoir la protection, l'indemnisation et la réadaptation des victimes de mauvais traitements	Le potentiel du Bureau d'aide juridique est exploré ; La coopération avec les organisations non gouvernementales pour élaborer un programme d'Etat pour la réadaptation des victimes Les résultats des investigations effectuées et les recommandations sont présentées	5.1.4.1. Analyser la législation existante en matière d'aide judiciaire et explorer en profondeur le potentiel du Service d'aide juridictionnelle	Ministère de l'Intérieur Service d'aide juridique Ministère de la Justice	Membres du Conseil interinstitutionnel de coordination contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants Ministère de la Justice	AA 2.2; CPT 28; 98	2018/III
	5.2.1. Améliorer les services de protection de la santé 5.2.2. Élaborer des principes et des procédures pour l'utilisation de mesures coercitives	Les personnes détenues dans des services psychiatriques reçoivent de meilleurs services de santé Projets d'amendements aux lois	5.2.1.1. Fournir aux personnes détenues dans des services psychiatriques (dans les services psychiatriques des centres médicaux du système pénitentiaire) des services de santé mentale modernes, y compris des services ambulatoires 5.2.1.2. Examiner et renouveler les lois relatives à la santé mentale qui prescrivent des règles et des procédures pour l'utilisation de mesures coercitives mécaniques et chimiques pour les patients ayant des problèmes de santé mentale détenus dans des services psychiatriques	5.2.2.1. Fournir aux personnes détenues dans des services psychiatriques (dans les services psychiatriques des centres médicaux du système pénitentiaire) des services de santé mentale modernes, y compris des services ambulatoires 5.2.2.2. Examiner et renouveler les lois relatives à la santé mentale qui prescrivent des règles et des procédures pour l'utilisation de mesures coercitives mécaniques et chimiques pour les patients ayant des problèmes de santé mentale détenus dans des services psychiatriques	Ministère des Affaires Pénitentiaires Ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales Ministère du travail, de la santé et des affaires sociales	Administrations municipales de l'Etat	

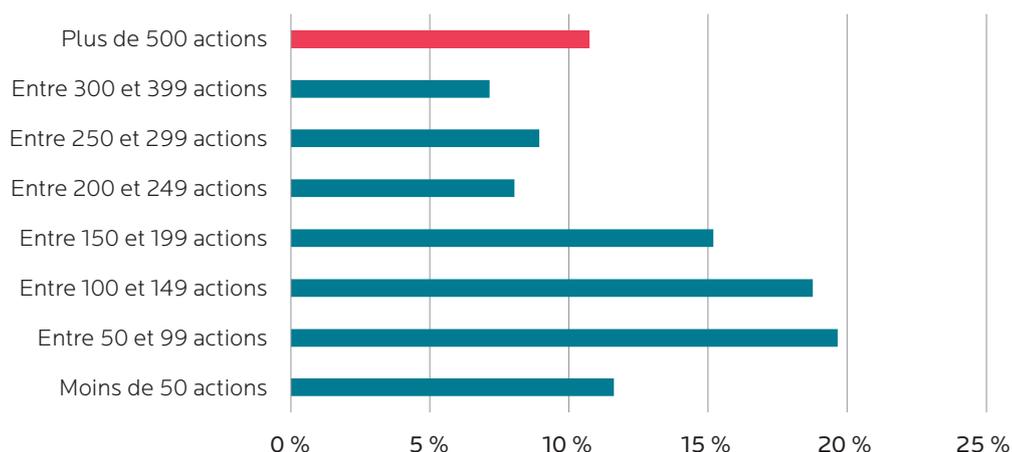
Source : Site web du Secrétariat aux droits de l'homme du gouvernement

### 3.2 NOMBRE D' ACTIONS DANS LES PANDH

Les PANDH identifient, par définition, un éventail d'actions, parfois aussi intitulées « mesures », « activités », <sup>138</sup> ou, plus rarement, « projets » (comme dans le PANDH 2012-2013 de la Finlande). La plupart des plans énumèrent une série d'actions distinctes, bien qu'il y ait des exceptions. Les plans narratifs ne permettent pas toujours aux lecteurs d'identifier, et encore moins de quantifier, les actions prévues. Par exemple, les deux premiers PANDH de l'Australie, le premier PANDH de la Suède, et le premier PANDH des Pays-Bas s'articulaient autour d'une description narrative de l'action gouvernementale dans le domaine des droits de l'homme, sans proposer clairement d'actions spécifiques. D'autres plans narratifs, tels que les PANDH de la Chine ou de l'Allemagne, sont rédigés avec des listes à tirets, ce qui permet au moins aux lecteurs de compter le nombre d'actions – même s'ils peuvent encore manquer de spécificité (voir plus bas).

Les données extraites de l'inventaire montrent de grandes variations entre les PANDH en termes de nombre d'actions qu'ils contiennent. Le nombre moyen d'actions dans l'ensemble des plans est 204, et la moitié des PANDH prévoient entre 50 et 200 actions. Ceci dit, un plan sur dix prévoit plus de 500 actions, allant jusqu'à 971 actions pour le PANDH 2017-2021 du Sri Lanka. À l'inverse, 12 % des PANDH contiennent moins de 50 actions. Le PANDH 1995 de la Lettonie se limite même à une seule action centrale, qui consiste essentiellement à établir une INDH. Le graphique 6 propose une ventilation des plans par nombre d'actions distinctes.<sup>139</sup>

**GRAPHIQUE 6 : NOMBRE D' ACTIONS DANS LES PANDH  
(POURCENTAGE DES PANDH PAR TRANCHES)**



Les plans longs, comportant de nombreuses actions, peuvent être de portée exhaustive et aborder systématiquement tous les enjeux, mais sont également difficiles à mettre en œuvre et peuvent manquer de hiérarchisation des priorités. Le suivi de leur mise en œuvre peut s'avérer difficile, surtout pour des observateurs externes. À titre d'exemple, la Commission nationale des droits de l'homme du Népal, qui considère comme sa mission d'effectuer un contrôle indépendant de la mise en œuvre du PANDH, décrit le quatrième plan, composé de 798 actions, comme « un tigre de papier » très difficile à contrôler.<sup>140</sup> Par conséquent, les rares rapports de suivi émis par la Commission examinent surtout les aspects généraux du plan, tels que le processus de rédaction, la connaissance générale du plan au sein de l'administration, et sa structure de gouvernance.

Une comparaison des plans successifs adoptés par un même pays permet de déceler des hésitations quant au nombre idéal d'actions. Par exemple, les cinq PANDH adoptés successivement par le Mexique (1998, 2004-2006, 2008-2012, 2014-2018, 2020-2024) incluent respectivement 112, 66, 296, 151, et 193 actions distinctes. Si ces variations dans le temps peuvent être fortuites, être liées à des questions urgentes afférentes aux droits de l'homme ou dépendre de la durée du plan, certains pays expliquent comment ils ont délibérément restreint l'envergure de leurs plans au fil du temps. La Finlande en est un exemple, ce pays ayant adopté trois plans (2012-2013, 2017-2019, 2020-2023). Le premier plan comportait 67 actions, ce qui est déjà un nombre limité. Néanmoins, son évaluation :

avait critiqué sa fragmentation et souligné que le plan d'action suivant devrait se concentrer sur certains thèmes fondamentaux en matière de droit humains, ce qui permettrait de mieux promouvoir la réalisation des droits. Partant, le second plan d'action national s'est efforcé de promouvoir la réalisation des droits fondamentaux et des droits humains dans certains domaines prioritaires spécifiques : l'éducation et la formation aux droits de l'homme, l'égalité, le droit à l'auto-détermination ainsi que les droits fondamentaux et la numérisation. Par conséquent, il n'a pas cherché à couvrir l'ensemble des activités du gouvernement portant sur la promotion des droits humains.<sup>141</sup>

Ainsi, le second PANDH finlandais se concentrait sur 18 actions. Allant encore plus loin, le troisième PANDH de la Finlande a choisi un domaine transversal comme axe de travail unique, à savoir la production d'indicateurs des droits de l'homme et la mise en place d'un système de suivi, et comporte cinq actions. Le fait que ce troisième plan ne prévoit que cinq actions, de nature systémique, et qu'aucune des actions attribuées aux ministères de tutelle n'est susceptible d'impacter directement la réalisation des droits, amène à se demander si le document résultant est réellement un PANDH au sens de la Déclaration de Vienne de 1993.

Au-delà du nombre d'actions, il convient également de noter qu'il existe des divergences qualitatives marquées entre les plans quant à ce qui constitue une « action ». Leur nature varie d'un plan à l'autre, notamment en termes de précision. Considérons par exemple deux actions concernant le travail forcé. Dans le PANDH 2021-2025 de la Chine, l'action est libellée comme suit :

- Punir le travail forcé. La Chine redoublera d'efforts pour protéger les droits et intérêts des travailleurs et pour punir les cas de travail forcé conformément à la loi.<sup>142</sup>

Par contraste, le PANDH 2017-2021 du Sri Lanka s'engage à :

- Étudier les Conventions 29 et 105 de l'OIT ainsi que les rapports d'examen de l'OIT, dans le but d'examiner la question relative au fait que les procédures d'arbitrage et les tribunaux du travail appliquent la loi No 70 de 1971 sur le service obligatoire comme filtre pour trancher sur le respect de la Convention de l'OIT sur le travail forcé.<sup>143</sup>

Une autre différence qualitative dans l'appréhension du terme « action » porte sur la question de savoir si les PANDH créent réellement de nouvelles actions à mettre en œuvre par les ministères ou par les agences gouvernementales, actions qui n'auraient pas lieu sans cela, et ont donc un objectif performatif ; ou s'ils se contentent de réitérer des engagements déjà pris par le gouvernement et d'énumérer les actions planifiées par les politiques sectorielles. À titre d'exemple, et probablement dû au fait qu'ils sont compilés par le ministère des affaires étrangères, les PANDH allemands semblent ne créer que peu d'activités nouvelles pour les ministères de tutelle fédéraux. Ils semblent plutôt reprendre les objectifs et engagements d'ores et déjà inclus dans le plan de travail du gouvernement fédéral. De la même façon, le PANDH 2006-2009 de la Suède réitérait ce que le gouvernement avait l'intention de faire, mais reconnaissait également ce qu'il ne ferait pas. Il introduisait ainsi de manière surprenante une action négative, à savoir : « Mesure 5 : Le gouvernement n'a pour le moment pas l'intention de ratifier la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. »<sup>144</sup>

Par ailleurs, le lien entre actions et objectifs en matière de droits de l'homme n'est pas toujours directement apparent dans les plans. Par exemple, le quatrième PANDH du Népal regorge d'actions qui peuvent, ou non – même indirectement – contribuer aux droits de l'homme, selon la manière dont elles sont approchées et exécutées en pratique. Il s'agit d'actions telles que : « organiser des visites à l'étranger pour des joueurs et entraîneurs [de sport] » ; « établir un centre de développement de technologie atomique », « organiser différentes activités pour les programmes de traitement et de promotion liés à la santé bucco-dentaire », « mettre en place des programmes pour la protection des forêts, la plantation d'arbres et pour le contrôle de la déforestation et des incendies de forêts », pour n'en mentionner que quelques-unes.

Les explications narratives relatives à chaque action peuvent être utiles pour éclairer la façon dont une action contribue effectivement aux droits de l'homme ; pourtant, les plans n'en fournissent pas systématiquement. Le premier PANDH du Népal, qui comportait 104 actions, incluait à chaque chapitre des indications, résumant les actions gouvernementales en cours et les problèmes soulevés lors des consultations. Elles comprenaient des instructions quant aux cadres normatifs devant guider une action, et signalaient les principaux problèmes à résoudre. Cependant, ces sections narratives ont disparu dans le quatrième plan, qui est passé à 798 actions. On pourrait en déduire que les plans de plus grande ampleur se prêtent moins à l'inclusion d'explications narratives, mais il existe des contre-exemples. Le PANDH 2018-2021 du Chili en est un excellent exemple : pour chacune de ses 600 actions, ce plan inclut non seulement une brève description du pourquoi et du comment de l'action à mener, mais renvoie également aux recommandations correspondantes de l'INDH, de l'EPU ou des organes conventionnels. Ces dernières donnent des indications et des références normatives sur la façon d'appréhender la dimension « droits de l'homme » de chaque action.

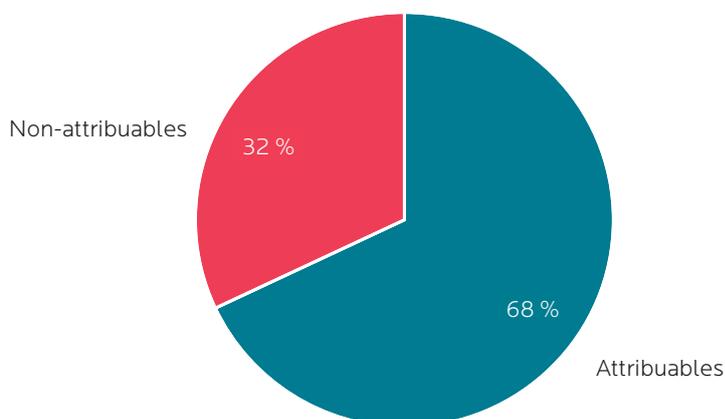
### **3.3 ATTRIBUTION DES RESPONSABILITÉS DE MISE EN ŒUVRE**

En plus d'énoncer les actions à entreprendre, les plans sont censés désigner les acteurs responsables de la mise en œuvre de ces actions. Selon le manuel du HCDH, les PANDH :

doivent spécifier les agences chargées de la mise en œuvre des diverses activités prévues dans le document. Ceci s'applique aussi aux partenaires de mise en œuvre tels que les organisations de la société civile, ainsi que, le cas échéant, aux autorités provinciales et locales responsables en dernier ressort dans certains domaines.<sup>145</sup>

L'analyse des données de l'inventaire suggère que, si les plans indiquent généralement que les actions sont du ressort du gouvernement, ils ne précisent pas tous à qui incombe la responsabilité de la mise en œuvre des différentes actions. Seulement 68 % des PANDH attribuent chaque action à des acteurs chargés de les mettre en œuvre, comme l'illustre le graphique 7 ci-dessous.<sup>146</sup>

## GRAPHIQUE 7 : PART DES PANDH ATTRIBUANT LES ACTIONS À DES EXÉCUTANTS



Parmi les plans qui n'attribuent pas les différentes actions, certains ne comportent aucune référence à des entités de mise en œuvre, d'autres ne les évoquent que de façon très générale. Par exemple, la plupart des actions des PANDH chinois sont formulées comme suit : « la Chine va [soutenir X ou Y] ». Cette formule n'apparaît pas moins de 79 fois dans le plan 2021-2025 de la Chine. Un peu plus précise, mais encore assez vague, l'expression « le gouvernement fédéral va [faire X ou Y] » apparaît 97 fois dans le PANDH 2021-2022 allemand. Certains plans prévoient que les responsabilités de mise en œuvre seront attribuées par la suite. À titre d'exemple, le PANDH 2003 du Cap-Vert indique généralement que :

Le gouvernement du Cap-Vert et l'État dans son ensemble s'engagent à mettre en œuvre, en partenariat permanent avec la société civile et le secteur privé, les actions et les mesure qui suivent. [...] <sup>147</sup> Il incombera au Comité National pour les Droits Humains, qui est formé de représentants de l'État et de la société civile, la responsabilité d'identifier les organismes d'état et les organisations de la société civile responsables de la mise en œuvre des actions. <sup>148</sup>

Certains plans sont légèrement plus précis. Par exemple, le PANDH 2014-2019 du Liban attribue des blocs d'actions « au Parlement » et d'autres « au Conseil des ministres et aux administrations publiques ». Il n'attribue cependant pas plus précisément la responsabilité de chaque action et ne fait référence à aucun ministère ou organe spécifique. De même, le PANDH écossais fait des références générales aux exécutants, évoquant par exemple la participation des « gouvernements écossais et [du Royaume-Uni], des entreprises écossaises et de la Commission écossaise des droits de l'homme » à la mise en œuvre d'une action. Dans les deux cas, ces plans ont été élaborés par des acteurs extérieurs

au gouvernement (le parlement au Liban, l'INDH en Écosse). La division des pouvoirs au sein de l'État pourrait expliquer pourquoi ces rédacteurs n'ont pas tenu à préciser la répartition exacte des responsabilités ministérielles au sein du gouvernement.

Les plans attribuant les responsabilités de mise en œuvre pour chaque action désignent toujours les organes exécutifs centraux comme responsables de la mise en œuvre, en indiquant les ministères de tutelle ou les agences gouvernementales qui seront chargés de chaque action. Presque tous ces plans mentionnent occasionnellement d'autres acteurs étatiques chargés de la mise en œuvre – ou au moins de soutenir cette mise en œuvre. Il s'agit notamment des pouvoirs législatif et judiciaire, des autorités régionales et locales, des INDH et d'autres types d'organismes indépendants (par exemple les commissions électorales), et parfois de l'armée et des universités. Les plans élaborés par les gouvernements doivent déterminer dans quelle mesure ils peuvent engager les acteurs extérieurs au pouvoir exécutif – par respect pour la séparation des pouvoirs régissant les régimes démocratiques. Ce dilemme se complique lorsque les plans attribuent des responsabilités de mise en œuvre à des acteurs non-étatiques, comme les entreprises privées, la société civile, les syndicats ou les médias, pour ne citer que les références les plus courantes.

Ce dilemme est abordé explicitement pas certains plans, mais ignoré par d'autres. Le PANDH 2017-2019 de l'Arménie fait partie de la première catégorie. Celui-ci attribue des responsabilités de mise en œuvre à des acteurs non-gouvernementaux à 32 occasions (généralement en soutien à un acteur gouvernemental), ce qui est justifié explicitement par le fait que lesdits acteurs y consentent, préservant ainsi leur indépendance. Toujours dans la première catégorie, mais adoptant une autre démarche, le PANDH 1998 du Mexique reconnaît que :

Ce programme est présenté par le pouvoir exécutif et relève de sa sphère de compétence. L'exécutif invite respectueusement les deux autres pouvoirs de l'Union – les pouvoirs législatif et judiciaire – et les gouvernements des États [fédérés] à programmer et à réaliser, dans leurs propres sphères de compétence, des activités visant des objectifs similaires à ceux du présent programme, de manière à ce qu'elles se complètent et se renforcent mutuellement. [...] Les organisations sociales [...] ainsi que d'autres institutions universitaires, civiques et culturelles, sont invitées à soutenir et à se joindre à [ces] efforts [...], sans préjudice de leur indépendance.<sup>149</sup>

Par contraste, le décret présidentiel entérinant le PANDH 1998 de l'Équateur prévoit que « le plan est universel, obligatoire et global. Les pouvoirs publics et la société civile seront responsables de sa mise en œuvre et de son exécution ».<sup>150</sup> D'apparence holistique, cette approche peut porter atteinte à l'indépendance de la société civile et entraîner une dilution de la responsabilité de l'exécutif.

En de rares occasions, les PANDH identifient le type de contributions que les différents acteurs devront apporter afin de mettre en œuvre une action. Le PANDH 2012-2014 de l'Irak reste le plus détaillé, mentionnant, pour chaque action, trois types d'acteurs : « l'organe d'étude, de proposition et de suivi », « l'organe de prise de décision » et « l'organe exécutif ».

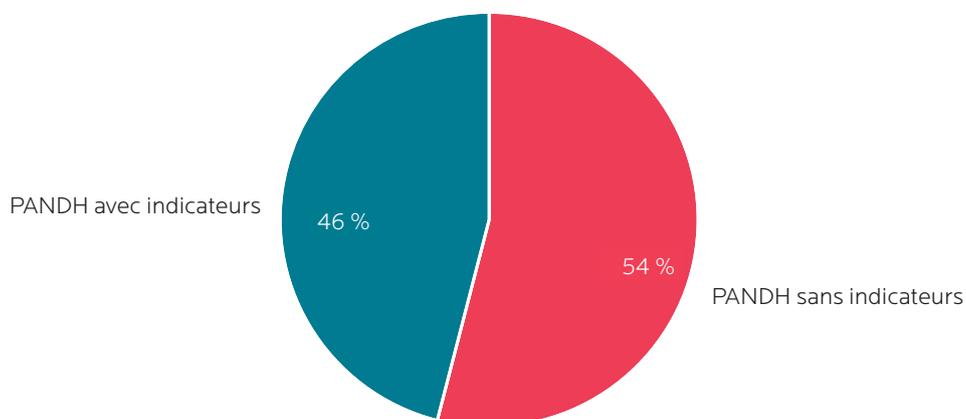
Enfin, certains PANDH mentionnent les acteurs internationaux censés soutenir la mise en œuvre d'actions spécifiques. Par exemple, le PANDH de la Somalie identifie trois catégories de responsabilités pour la mise en œuvre des actions, à savoir :

- « le ministère chef de file » – par exemple, pour le chapitre du PANDH consacré à la santé, le ministère de la santé ;
- « les autres ministères responsables » – par exemple, pour le même chapitre, les ministères de la planification, des finances, de l'éducation, du travail, de l'information, de l'intérieur, de la femme et du développement des droits de l'homme, des affaires religieuses, de l'eau et de l'énergie, le cabinet du Premier ministre, la Commission nationale de la fonction publique ;
- « les partenaires » – par exemple l'UNICEF, le FNUAP, l'OMS, le PAM, le BCAH, les organisations non-gouvernementales internationales, etc.

Les références aux organisations internationales apparaissent surtout dans les PANDH des pays en développement, où interviennent les agences de coopération internationale. La mention de ces agences peut être liée à l'attente d'un soutien financier pour la mise en œuvre de l'action. Le PANDH 2018-2022 de la Moldavie, par exemple, fait explicitement référence aux acteurs internationaux « dans certains segments du PANDH [où] il sera possible de soutenir financièrement la mise en œuvre au moyen de contributions complémentaires de la part des partenaires du développement [ou...] de moyens financiers mis à disposition par des organisations internationales »<sup>151</sup> (sur les ressources, voir Section 3.6 plus bas).

### 3.4 IDENTIFICATION D'INDICATEURS

Le manuel du HCDH de 2002 relatif aux PANDH recommande que les activités soient assorties d'indicateurs. Plus spécifiquement, les indicateurs de performance « se prêtent à une mise en œuvre et à un suivi plus efficaces. Il est extrêmement important que les indicateurs de performance soient clairs et bien compris par tous ceux qui doivent travailler avec. Il est généralement préférable qu'ils soient simples et précis. »<sup>152</sup> Toutefois, l'analyse des plans révèle que moins de la moitié des PANDH comportent effectivement des indicateurs, comme le montre le graphique 8.<sup>153</sup>

**GRAPHIQUE 8 : PART DES PANDH COMPORTANT DES INDICATEURS**

Une majorité de plans ne comportent donc pas d'indicateurs. Dans plusieurs cas, ces plans mentionnent toutefois le fait que des indicateurs seront développés à un stade ultérieur. À titre d'exemple, le PANDH 2012-2020 de Maurice prévoit que :

Des indicateurs et critères relatifs aux droits de l'homme seront développés afin d'évaluer les progrès de la mise en œuvre du plan d'action. Une unité de planification, de suivi et d'évaluation des droits de l'homme sera établie au sein du cabinet du Premier ministre dans le but d'élaborer des indicateurs/critères des droits de l'homme et de collecter des données pour évaluer en permanence la situation des droits de l'homme.<sup>154</sup>

Des indicateurs d'action sont énoncés dans 46 % des cas. En général, les indicateurs sont spécifiques à chacune des activités, mais ils couvrent parfois un groupe d'activités ou un chapitre thématique du plan. C'est le cas, par exemple, du PANDH 2015-2019 de la Namibie. De plus, quatre plans comportent un chapitre distinct consacré aux indicateurs, qui couvrent l'ensemble du plan : il s'agit du PANDH 2006-2010 de la Bolivie, des PANDH 2008-2012 et 2014-2018 du Mexique, et du PANDH 2014-2016 du Pérou. Ces derniers présentent une gamme d'indicateurs sophistiqués, applicables à l'ensemble du plan plutôt qu'à des actions spécifiques.

Les indicateurs spécifiques aux activités énoncent généralement les résultats attendus, et se concentrent sur ce qui sera effectivement entrepris – par exemple, un manuel de procédures relatives au maintien de l'ordre et à la gestion des foules sera révisé conformément aux normes en matière de droits de l'homme. Ceci est conforme aux attentes du manuel du HCDH de 2002, qui prévoit l'inclusion d'« indicateurs de performance ». Mais les indicateurs ne se limitent pas nécessairement aux performances. Plusieurs plans mentionnent également des indicateurs portant sur les structures à créer pour mettre en œuvre les droits

– par exemple la mise en place d'un mécanisme de contrôle interne au sein de la police, et, dans certains cas, ils indiquent les résultats escomptés en termes de jouissance des droits – par exemple, une diminution de la violence policière lors des manifestations.

L'identification de différents types d'indicateurs est conforme au guide des indicateurs des droits de l'homme du HCDH, qui a été publié plus tard (2012) que le manuel sur les PANDH de 2002, et recommande aux États d'adopter des systèmes de suivi basés sur des indicateurs structurels, des indicateurs de processus et des indicateurs de résultat.<sup>155</sup> Les plans qui utilisent différents types d'indicateurs tendent à les mélanger sans ordre précis. Toutefois, certains plans tentent de distinguer les différents types de mesures. Le PANDH 2020-2022 de l'Arménie comprend, pour chaque action, une colonne avec les réalisations prévues (relatives aux performances), et une autre avec les résultats escomptés.

Dans de rares cas, les PANDH comportent également des chiffres de référence mesurant l'état des lieux avant la mise en œuvre du plan, et/ou fixent les objectifs chiffrés attendus de la mise en œuvre du plan. Le plan le plus sophistiqué à cet égard est le PANDH 2018-2021 du Pérou. Tout d'abord, ce plan présente des indicateurs tant pour les objectifs que pour les actions. Ensuite, pour chacune de ses 150 actions, le plan prévoit un ou plusieurs indicateurs. Enfin, il identifie :

- l'entité qui sera chargée de renseigner l'indicateur (qui peut être ou non l'entité chargée de la mise en œuvre) ;
- la valeur de référence de l'indicateur ; et
- les valeurs cibles escomptées pour chaque indicateur (parfois désagrégées par année de mise en œuvre).

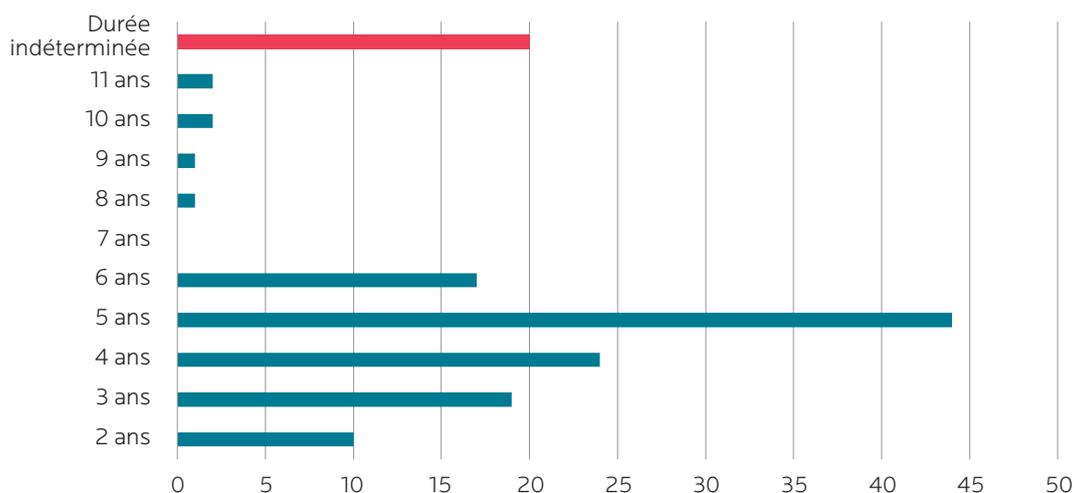
### **3.5 DURÉE DES PLANS ET ÉCHÉANCES DES ACTIONS**

Comme indiqué dans le manuel sur les PANDH de 2002, il est important de tenir compte de deux types de cadre temporel : la durée globale du plan et les échéances spécifiques à chaque action. Selon le manuel :

L'objectif de la planification nationale de l'action étant de promouvoir une approche plus systématique de la politique des droits de l'homme et de stimuler l'action, il est souhaitable qu'un plan propose des délais spécifiques pour la réalisation de ses objectifs. Il convient également de fixer un calendrier pour l'ensemble du plan, afin que le gouvernement et la société civile disposent d'un cadre de référence global pour évaluer les réalisations et les lacunes du plan. [...] Dans la mesure du possible, les activités spécifiques proposées dans le plan doivent également être assorties d'un calendrier précis. Ce n'est qu'en présence de telles échéances que les responsables de la mise en œuvre du plan disposeront d'une structure claire dans laquelle travailler et d'une base pour le suivi des réalisations du plan. Ces échéances doivent être réalistes.<sup>156</sup>

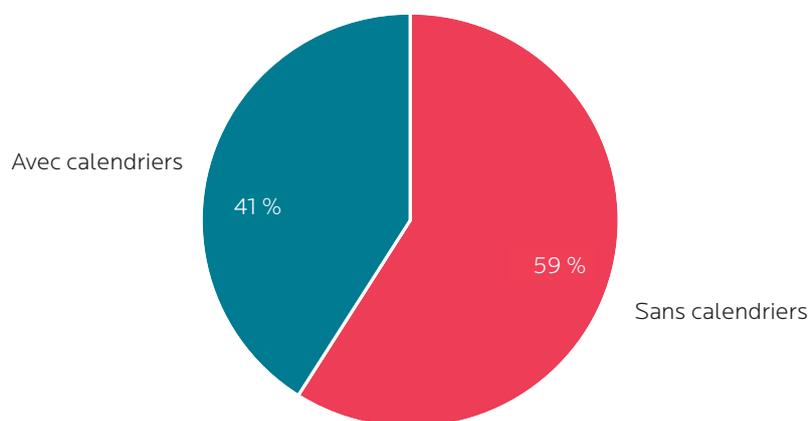
Les deux graphiques suivants illustrent les données extraites de l'inventaire, pour les deux types de cadre temporel. Le graphique 9 représente la ventilation des plans par durée globale,<sup>157</sup> et le graphique 10 illustre la part des PANDH calendriers spécifiques pour chaque action.<sup>158</sup>

### GRAPHIQUE 9 : NOMBRE DE PANDH PAR DURÉE



Les données montrent qu'environ la moitié des PANDH s'étendent sur quatre ou cinq ans. En moyenne, les PANDH couvrent une période de 4,57 ans. Il y a cependant de grandes variations entre les PANDH : ils ont une durée allant de 2 ans (par exemple les PANDH 2016-2017 de la Somalie, 2009-2010 de la Chine, 2014-2015 de la Géorgie, 2012-2013 de la Finlande) à 11 ans (PANDH 2007-2017 du Guatemala, 2013-2023 du Soudan). Vingt PANDH ont une durée indéterminée (par exemple le PANDH 2005 de l'Australie ou les PANDH 1996 et 2002 du Brésil). Il convient toutefois de préciser que les durées prises comme référence sont celles prévues dans les plans eux-mêmes. Il arrive régulièrement qu'un gouvernement décide de prolonger la mise en œuvre d'un plan, ce qui est difficile à vérifier au moyen d'une étude documentaire.

### GRAPHIQUE 10 : PART DES PANDH AVEC CALENDRIERS SPÉCIFIQUES POUR CHAQUE ACTION



Les données générées montrent également qu'une majorité de plans ne comportent pas de calendriers pour chaque action spécifique – ou en proposent de très généraux. Dans six cas (les PANDH 1996 et 2009 du Brésil, 2014-2019 du Liban, 2018-2027 de la Malaisie, 2014-2019 de la Turquie et 2016-2019 du Venezuela), les plans précisent si l'action est censée être mise en œuvre à court, moyen ou long terme, ou, occasionnellement, s'il s'agit d'une action permanente. Parfois, les plans ne donnent pas systématiquement de calendrier pour chaque action, mais mentionne un objectif temporel dans la description de certains indicateurs de performance. C'est le cas, par exemple, de certaines des actions du PANDH de la République Dominicaine (2018-2022), de la Finlande (2012-2013 et 2017-2019), et de la Grèce (2014-2016).

### 3.6 BUDGET ET RESSOURCES

Selon le manuel de 2002 sur les PANDH, les ressources allouées aux PANDH sont un facteur de succès pour leur mise en œuvre. Le manuel prévient que :

les besoins en ressources doivent être analysés avec soin, en tenant compte aussi bien des ressources humaines que des ressources institutionnelles et financières. Cette démarche peut ouvrir la voie à des moyens plus productifs pour accroître les ressources allouées au plan, en attirant l'attention sur des options pouvant s'ajouter à l'apport d'un soutien financier.<sup>159</sup>

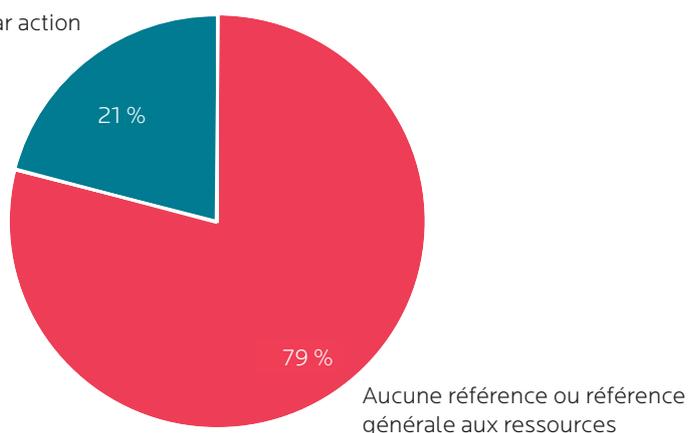
Ces options portent entre autres sur les partenariats institutionnels et l'aide internationale.

La façon dont les PANDH adressent la question des ressources et des coûts financiers varie d'un plan à l'autre. Une première dichotomie concerne la mesure dans laquelle les plans engagent des ressources. Un plan sur cinq mentionne des ressources et financements pour chacune des actions qui y figurent. Mais la

grande majorité d'entre eux ne font qu'une référence globale aux ressources, dans l'introduction ou dans une section dédiée, ou ne font aucune référence au financement. Le graphique 11 illustre la part des plans ventilant les ressources par action.<sup>160</sup>

### GRAPHIQUE 11 : PART DES PLANS FAISANT RÉFÉRENCE AUX RESSOURCES PAR ACTION

Références aux ressources par action



Les PANDH mentionnant les ressources par action adoptent différentes approches :

- Cinq plans fournissent systématiquement une estimation des coûts pour chaque action. Il s'agit des PANDH de la Bolivie (2009-2013), du Cameroun (2015-2019), du Mali (2017-2021), de la Somalie (2016-2017), et de la Tanzanie (2013-2017) ;
- Onze plans ne mentionnent pas d'estimation des coûts, seulement la source du financement de l'action concernée. Il s'agit, par exemple, des trois PANDH de l'Arménie, des deux plans du Nigeria, celui du Kirghizistan (2019-2021), de la Croatie (2013-2016), de l'Afrique du Sud (1998), etc. ;
- Sept plans ne sont pas systématiques, et mentionnent l'estimation des coûts et/ou la source de financement. Parmi eux, par exemple, les PANDH de la Moldavie (2011-2014 et 2018-2022), de la Géorgie (2016-2017), du Chili (2018-2021), et de la Grèce (2014-2016) ;
- Un plan, à savoir le PANDH 2021-2023 du Kosovo, inclut systématiquement les estimations des coûts et les sources de financement, dans des colonnes distinctes de sa matrice d'action ;
- Enfin, un plan, celui de Sainte-Hélène (Royaume-Uni) évalue si une action est neutre en termes de coût, ou si elle nécessitera des ressources supplémentaires, mais sans mentionner ni montant ni source.

La grande majorité des plans se contentent d'une référence générale au financement, ou ne le mentionne pas du tout. Quand ils mentionnent les ressources, de nombreux plans se contentent de rappeler que le plan ne nécessite pas de budget supplémentaire, mais requiert plutôt que les ministères de tutelle

mettent en œuvre les actions dans le cadre des budgets qui leur sont alloués. À titre d'exemple, dans son chapitre consacré au budget, le PANDH 2021 de la Turquie explique que :

Il est prévu que le budget alloué aux objectifs et aux activités relevant du plan d'action figurera dans les budgets annuels des institutions de tutelle concernées. Le but est que le budget total utilisé par le ministère ou l'institution concernée pour chaque objectif soit rapporté dans le « Rapport de mise en œuvre » qui sera préparé à la suite du plan d'action. Dans ce contexte, il est prévu que les institutions de tutelle utilisent les fonds alloués aux objectifs et aux activités prévus dans leurs budgets annuels afin de réaliser ces objectifs et ces activités.<sup>161</sup>

De même, le décret adoptant le PANDH 2018-2021 du Pérou rappelle que :

La mise en œuvre du plan national des droits de l'homme 2018-2021 est subordonnée à la disponibilité des ressources budgétaires des [ministères de tutelle] concernés et est financée par leur budget institutionnel, sans requérir de ressources supplémentaires du Trésor public.<sup>162</sup>

Offrant un peu de souplesse, certains plans autorisent les ministères de tutelle à rechercher des financements supplémentaires, mais les chargent de collecter eux-mêmes les fonds nécessaires. Le PANDH 2015-2019 de la Namibie explique que :

La responsabilité de mobiliser les ressources adéquates pour la mise en œuvre du PANDH reste le principal domaine de responsabilité et de performance de l'équipe dirigeante des ministères de tutelle. Il est également important que l'allocation de ressources au PANDH soit adéquatement intégrée ou prise en compte dans le cycle budgétaire annuel [...] – avec des engagements fiscaux délibérés en vue de sa mise en œuvre. Les équipes dirigeantes des ministères et agences de tutelle devront rechercher activement des solutions alternatives pour collecter des ressources financières et techniques en vue de la mise en œuvre du PANDH.<sup>163</sup>

La résolution gouvernementale entérinant le PANDH 2021-2023 de l'Ukraine adopte une approche similaire et prévoit que :

Les ministères et autres organes publics responsables de la mise en œuvre du plan d'action assurent sa mise en œuvre dans le cadre des affectations budgétaires et au moyen de fonds d'aide technique internationale et d'autres sources non interdites par la loi.<sup>164</sup>

Allant plus loin, certains plans expliquent que la structure chargée de superviser la mise en œuvre devra soutenir la mobilisation des fonds. Le PANDH du Cameroun prévoit que :

Le comité de supervision du plan d'action, placé sous l'autorité du Premier ministre, chef du gouvernement, sera chargé de : superviser les activités du comité technique pour la mise en œuvre et le suivi du PANDH ; définir les plans de mobilisation des ressources nécessaires à sa mise en œuvre ; orienter les programmes budgétaires en conséquence.<sup>165</sup>

Très rarement, les PANDH allouent un budget de mise en œuvre, couvrant soit les coûts structurels liés aux acteurs chargés de la supervision des plans, soit à des types d'actions spécifiques prévues par le plan. Le PANDH 2016 du Pakistan en est un exemple, indiquant que :

Le plan d'action prévoit des activités tant au niveau fédéral que provincial, en collaboration avec les ministères fédéraux et les départements provinciaux. Un montant de 750 million de roupies [environ 3,5 millions d'euros] a été approuvé pour mettre en place des mécanismes institutionnels permettant de réaliser les droits proposés dans le plan d'action, dont un montant de 400 millions de roupies pour l'éducation, la sensibilisation, la recherche et la communication en matière de droits de l'homme, 250 millions de roupies pour la création d'un institut des droits de l'homme et 100 millions de roupies pour la dotation d'un fonds d'assistance juridique gratuite pour les victimes de violations des droits de l'homme démunies.<sup>166</sup>

En résumé, les PANDH allouent rarement des ressources financières à leur mise en œuvre, et adoptent différentes stratégies de financement. Des recherches complémentaires devront être entreprises pour analyser les autres types de ressources institutionnelles, par exemple en termes de personnel, qui sont nécessaires à la mise en œuvre des PANDH.

## CHAPITRE 4

# UN BESOIN DE RECHERCHES ACCRUES SUR LES PANDH

Le dernier chapitre plaide en faveur d'un programme de recherche substantiel – et urgent – sur les PANDH, dans le but de décrypter la manière dont leur diffusion influence concrètement la pratique des États et la mise en œuvre des droits de l'homme. Les résultats présentés dans cette étude sont basés sur une première exploration, s'appuyant sur un inventaire complet et actualisé des PANDH mais concentrés sur certaines caractéristiques des PANDH. Ils montrent comment des examens qualitatifs et quantitatifs, au moyen notamment de l'exploration des données, génèrent des conclusions en termes de tendances ou principales différences d'approches traversant les PANDH. Mais il serait utile d'étudier aussi d'autres caractéristiques des PANDH. La Section 4.1 identifie certains des domaines à explorer. Allant plus loin, la Section 4.2 reconnaît les limites de l'étude documentaire et soutient que des recherches empiriques, adoptant la perspective des sciences sociales, sont indispensables.

### **4.1 PISTES POUR CONTINUER L'ANALYSE DOCUMENTAIRE ET L'EXTRACTION DE DONNÉES SUR LES PANDH**

Aux fins de cette étude, l'exploration des données a été réalisée manuellement, et s'est donc limitée à certaines des caractéristiques des PANDH. L'étude d'autres caractéristiques clés représente donc un grand potentiel de recherche complémentaire. Une exploration automatisée des données pourrait notamment étudier et corrélérer un plus grand nombre de caractéristiques, ainsi que comparer le contenu des PANDH à d'autres sources et cadres, tels que l'index universel des droits, les recommandations des organes conventionnels, de l'EPU ou des INDH, ou les cibles des Objectifs de Développement Durable. Des examens qualitatifs supplémentaires pourraient également être réalisés dans tout l'inventaire des PANDH. Trois questions méritant une attention particulière sont signalées ici.

#### **4.1.1 FONDEMENTS IDÉOLOGIQUES ET CHOIX MÉTHODOLOGIQUES SOUS-TENDANT LES PANDH**

Il serait pertinent d'étudier les fondements et les sources utilisées comme références par les États afin d'élaborer leurs plans. De nombreux plans comportent une déclaration ou un avant-propos d'un dirigeant politique (chef d'État/monarque, premier ministre ou ministre) qui avance une définition des droits de l'homme et la vision politique de l'État pour les soutenir. Le PANDH 2006-2009 de la Suède comporte même une section dédiée, intitulée « Qu'est-ce que les droits de l'homme ? »<sup>167</sup> Ce type de développements narratifs méritent d'être analysés car ils décryptent la manière dont les gouvernements abordent les droits de l'homme,

tant en ce qui concerne les principes sous-tendant les droits qu'en ce qui concerne la façon dont le gouvernement perçoit son rôle en matière de droits de l'homme.

De nombreux plans semblent appréhender les droits de l'homme comme une obligation juridique résultant d'engagements pris au niveau national ou international (par exemple : nouvelle constitution ou ratification de traités et recommandations qui en découlent). D'autres encore relient les droits à des sources par exemple religieuses, comme la Sharia islamique dans le PANDH 2016-2025 de la Jordanie,<sup>168</sup> ou à un ordre du jour politique, plutôt qu'à une obligation juridique. Ainsi, le PANDH 2016-2020 de la Chine explique que :

L'idéologie sous-tendant l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action [repose sur] le maintien du socialisme à la chinoise ; la mise en œuvre intégrale des principes directeurs du [...] Congrès national du Parti communiste chinois [...] ; les enseignements du marxisme-léninisme, de la pensée de Mao Zedong, de la théorie de Deng Xiaoping, de la pensée importante des Trois représentations et de la Perspective scientifique sur le développement ; la mise en œuvre d'une série de discours importants prononcés par le Secrétaire général Xi Jinping.<sup>169</sup>

Plusieurs plans décrivent comment ils reflètent un ordre du jour politique promu, par exemple, par un nouveau gouvernement à l'occasion d'une période de réformes démocratiques.

Certains PANDH précisent en outre les sources référentielles sous-tendant les différentes actions, ainsi que la méthodologie de sélection des activités traduisant ces sources en actions. Ces sources peuvent inclure les dispositions constitutionnelles, les conclusions des consultations et des études de base, les recommandations des INDH, etc. Dans ce qui semble être un nombre croissant de cas, les recommandations des organes conventionnels ou de l'EPU, les décisions des tribunaux régionaux et les Objectifs de Développement Durable sont également mentionnés comme fondement pour choisir les actions – supplantant dans certains cas le besoin de données de référence. Il serait pertinent d'analyser cette tendance de manière plus détaillée, car elle permettrait de mieux comprendre si les PANDH sont en réalité de plus en plus souvent des plans de mise en œuvre des recommandations, ou si, et comment, ces deux types de méthodologie de planification peuvent être conciliés dans la pratique.

La question des approches méthodologiques pour l'élaboration des PANDH est un des points centraux des travaux de recherche d'Azadeh Chalabi sur les PANDH. Dans son ouvrage de référence *National Human Rights Action Planning*, publié en 2018, Chalabi évalue les approches méthodologiques adoptées par un certain nombre de PANDH et de plans d'action thématiques à l'aune du manuel de 2002 du HCDH ainsi qu'à l'aune de théories de la gouvernance plus récentes portant sur les processus de planification, esquissant ainsi un « modèle moderne » de planification.<sup>170</sup> Dans cette optique, elle évalue en particulier l'implication des

parties prenantes au moyen de véritables processus consultatifs. D'autres points méthodologiques, tels que les motivations idéologiques et politiques, le rapport au droit et l'articulation des PANDH et des plans d'action thématique en faveur des droits de l'homme, sont également abordés dans l'ouvrage de Chalabi.<sup>171</sup> Toutefois, les tensions méthodologiques croissantes et la question de la compatibilité des plans de mise en œuvre des recommandations avec les PANDH sont très peu abordées dans la recherche existante. Représentant un dilemme croissant non résolu dans la pratique et dans les orientations, cette question semble nécessiter des recherches urgentes.

#### 4.1.2 PROCESSUS D'ÉLABORATION ET D'ADOPTION DES PANDH

Les processus d'élaboration et d'adoption des PANDH devraient faire l'objet de recherches complémentaires. Le manuel de 2002 sur les PANDH souligne que les processus menant à l'adoption d'un plan sont « tout aussi importants » que les résultats.<sup>172</sup> Il serait donc crucial de mieux comprendre les vertus et l'impact réels des phases d'élaboration des PANDH. L'examen qualitatif des PANDH offre un premier outil pour recenser ces processus, de nombreux plans comportant une section décrivant comment ils ont été élaborés. Un examen rapide de ces sections révèle une grande diversité dans les processus d'élaboration et d'adoption des plans. La responsabilité globale des différentes phases de l'élaboration, notamment la constitution d'un comité de rédaction et l'organisation de consultations, incombe souvent à un acteur exécutif. Il peut s'agir du cabinet du président ou du premier ministre (c'est le cas du PANDH de la Géorgie), du ministère de la justice (voir par exemple le PANDH du Rwanda) ou du bureau du procureur général (par exemple le PANDH de l'Australie), d'un ministère dédié aux droits de l'homme (par exemple le PANDH du Maroc), du ministère de l'intérieur (par exemple le PANDH des Pays-Bas) ou du ministère des affaires étrangères (par exemple le PANDH de la République dominicaine). Cependant, dans plusieurs pays, la direction de la phase de rédaction a été confiée soit au parlement (par exemple les PANDH du Liban, de la Moldavie et de la Mongolie) ou à l'INDH (par exemple les PANDH du Cap-Vert, de l'Azerbaïdjan, de l'Écosse, de la Namibie et de la Nouvelle-Zélande). L'intensité des consultations et la nature des entités impliquées varient aussi d'un pays à l'autre, de même que la réalisation d'études préliminaires.

Il pourrait être pertinent d'examiner les procédures choisies pour l'adoption officielle des PANDH. L'Annexe de la version originale de cette étude<sup>173</sup> tente, dans la mesure du possible, d'indiquer comment chaque plan a été approuvé officiellement. Si l'adoption par décret présidentiel ou gouvernemental semble être l'option privilégiée, de nombreux États font approuver leurs plans par une résolution parlementaire. Parfois, la procédure d'adoption implique plusieurs acteurs, ce qui peut contribuer à renforcer l'appropriation et la probabilité d'exécution d'un plan, mais risque aussi d'en retarder le démarrage. À titre d'exemple, la politique nationale et le plan d'action pour les droits de l'homme du Kenya ont été publiés par le bureau du procureur général et le ministère de la Justice le 28 avril 2014, adoptés par le Parlement le 2 décembre 2015, et

enfin lancés officiellement le 4 octobre 2016. L'adoption par les hauts dirigeants politiques est généralement supposée souligner l'importance politique du plan, lui assurer une plus grande visibilité dans l'ensemble du pays et lui conférer l'autorité nécessaire pour déclencher une action administrative. Cette hypothèse reste toutefois à confirmer en pratique, notamment par la plus grande compréhension du rôle des fonctionnaires animant la mise en œuvre des plans (voir Section 4.2 ci-après).

#### 4.1.3 MÉCANISMES INSTITUTIONNELS DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

Une troisième dimension sur laquelle l'exploration des données et l'analyse des plans pourraient apporter un éclairage utile concerne les mécanismes institutionnels mis en place pour superviser la mise en œuvre des PANDH. De nombreux plans décrivent les structures chargées respectivement de la coordination, du soutien à la mise en œuvre et du suivi. Ces dispositifs institutionnels varient d'un plan à l'autre. Pour ne citer qu'un seul exemple, le PANDH 2021 de la Turquie prévoit que :

- Le suivi et l'évaluation du plan d'action seront réalisés par le « Conseil de suivi et d'évaluation » composé de délégués des ministères responsables et des comités concernés, sous la coordination de la Présidence de la République.
- La fonction de secrétariat du Conseil sera assurée par le département des droits de l'homme du Ministère de la Justice.
- Les ministères et institutions responsables des activités prévues par le plan d'action prépareront leurs rapports de mise en œuvre à intervalles de quatre mois et les enverront au département des droits de l'homme du Ministère de la Justice.
- Le département des droits de l'homme du Ministère de la Justice élaborera le « Rapport annuel sur la mise en œuvre » du plan d'action et le soumettra au Conseil de suivi et d'évaluation pour approbation.
- Le rapport annuel sur la mise en œuvre sera évalué par l'Institution des droits de l'homme et de l'égalité de Turquie et par l'institution de l'Ombudsman, qui soumettront leurs conclusions à la présidence de la République et à la Grande Assemblée nationale de Turquie.<sup>174</sup>

L'une des questions centrales qu'il serait pertinent d'investiguer est de savoir comment ces mécanismes institutionnels spécifiques aux PANDH s'articulent avec les structures existantes du pays, ainsi qu'avec d'autres modèles promus par les organisations internationales. En particulier, dans quelle mesure ces mécanismes reproduisent-ils ou renforcent-ils ce que l'ONU a identifié comme « éléments clés au niveau national », à savoir : les mécanismes nationaux de mise en œuvre, d'établissement de rapports et de suivi (au sein du gouvernement), les INDH (indépendantes du gouvernement) et les commissions parlementaires des droits de l'homme ?<sup>175</sup> Chacun de ces types d'acteurs est abordé ci-après.

Les PANDH ont le potentiel de constituer un outil de base permettant aux mécanismes nationaux de mise en œuvre, d'établissement de rapports et de suivi, et plus largement aux points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme, par exemple les ministères des droits de l'homme, de remplir leur mandat.<sup>176</sup> Toutefois, la finalité de cet outil varie selon les PANDH : si, dans certains cas (par exemple pour les PANDH de la Géorgie et du Népal), les PANDH sont des instruments de coordination servant à attribuer les actions à mettre en œuvre par les autres ministères de tutelle, d'autres plans s'assimilent plus à une feuille de route interne des actions à mener à l'intention de l'acteur de l'administration centrale chargé des droits de l'homme, notamment lorsqu'il existe un ministère des droits de l'homme. Par exemple, le PANDH du Mali définit les actions à mener en priorité par le Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme. Cela soulève la question de savoir si les points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme doivent eux-mêmes mener des actions, ou plutôt faciliter leur mise en œuvre par d'autres acteurs, et la question du rôle du PANDH dans ce contexte.<sup>177</sup> Ceci est également lié à la question de l'autorité administratives sur les ministères de tutelle.

En ce qui concerne les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), une meilleure compréhension de leur rôle au sein des PANDH serait cruciale. Le manuel de 2002 sur les PANDH prévoyait que les INDH « apportent une contribution significative à la préparation et à la mise en œuvre d'un plan d'action national et doivent participer au comité de coordination nationale et aux activités de consultation élargies. »<sup>178</sup> En parcourant l'inventaire des PANDH, l'on observe que le rôle joué par les INDH varie considérablement d'un plan à l'autre. Outre les plans qui ne font pas référence aux INDH, les plans adoptent un ou plusieurs des options suivantes :

- Les INDH peuvent jouer un rôle central et coordonner l'élaboration du PANDH (par exemple le PANDH de l'Ecosse) ou inspirer des actions par leurs recommandations/être consultées au sujet de l'élaboration du PANDH par les acteurs gouvernementaux (par exemple le PANDH du Maroc) ;
- Les INDH peuvent faire l'objet d'une série d'actions du PANDH visant à renforcer les institutions du pays (par exemple le PANDH 2018-2022 de la Moldavie), ou être l'un des acteurs chargés de la mise en œuvre (conjointe) d'une série d'actions (par exemple le PANDH de l'Espagne) ;
- Les INDH peuvent être membres (par exemple Venezuela) ou observatrices/invitées permanentes au sein des mécanismes mis en place pour superviser la mise en œuvre des PANDH, ou même être la structure chargée par le PANDH de coordonner la mise en œuvre intégrale du plan, comme c'est le cas pour le PANDH de la Tanzanie ;<sup>179</sup>
- Les INDH peuvent être des évaluateurs indépendants de la mise en œuvre du PANDH par le gouvernement, comme c'est le cas pour les PANDH de la Corée et du Népal.

Si les PANDH peuvent combiner plusieurs de ces options quant au rôle des INDH, certaines responsabilités pourraient être considérées comme incompatibles. Les modèles de systèmes nationaux de droits de l'homme proposés après la publication du manuel de 2002, notamment celui émanant de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée en 2006, suggèrent que le rôle des INDH peut être plus respectueux de leur indépendance si elles se contentent de surveiller la mise en œuvre plutôt que d'y participer directement.<sup>180</sup>

Une autre question qui se pose, dans les cas où les INDH assument un rôle de coordination, est celle de leur autorité pour assurer la mise en œuvre des plans par les ministères. Comme le note l'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne, « il ne faut pas oublier que le pouvoir de prendre des décisions politiques reste la prérogative du gouvernement. Il serait irréaliste – voire injuste – de confier une grande part de la responsabilité de la mise en œuvre d'un PANDH à une INDH, alors que celle-ci n'est pas investie de l'autorité gouvernementale correspondante. »<sup>181</sup>

Enfin, un examen du rôle des parlements et des commissions parlementaires des droits de l'homme dans l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre ou l'évaluation des PANDH serait justifié. Selon le projet de Principes sur les parlements et les droits de l'homme élaboré par le HCDH en 2018,<sup>182</sup> des commissions parlementaires des droits de l'homme doivent être mises en place dans tous les parlements et chargées « d'appeler à l'élaboration d'un plan d'action national des droits de l'homme et de surveiller sa mise en œuvre ». Le PANDH du Liban est un exemple qui illustre bien les différentes options adoptées pour associer les parlements aux plans. Ici, la commission parlementaire des droits de l'homme a préparé le plan, est responsable de certains des points d'action et la Chambre des députés réalise le suivi de la mise en œuvre du plan.

#### **4.2 BESOIN DE RECHERCHE EMPIRIQUE**

Si l'inventaire des plans, désagrégé par années, régions, etc., constitue un ensemble de données nécessaire pour analyser la diffusion des normes au niveau mondial, il a ses limites pour comprendre comment les PANDH contribuent réellement à améliorer la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local – ce qui est la raison d'être de la promotion des PANDH.

L'analyse documentaire génère des informations utiles sur la mise en œuvre, mais limitées pour plusieurs raisons. Premièrement, parce que les plans eux-mêmes, bien sûr, ne disent rien sur leur propre mise en œuvre. Deuxièmement, l'analyse documentaire repose nécessairement sur ce qui est écrit dans les documents examinés. Généralement, les sections narratives des plans résument les mesures prises et ne permettent guère aux lecteurs d'évaluer la qualité des processus qu'elles décrivent, ni les multiples choix réalisés tout au long des processus d'élaboration des plans. Ainsi, si de nombreux plans mentionnent qu'ils ont été élaborés de manière participative et inclusive, et peuvent même indiquer le nombre de consultations menées, il est difficile d'évaluer, sur la base du plan

lui-même, la qualité des processus de consultation nationale et la manière dont ils ont influencé les rédacteurs. Dans leur examen du PANDH 2018-2021 du Pérou, Claudia Lovón, Cécile Blouin et Bruce Barnaby mettent en lumière le décalage qui existe entre les déclarations dans le plan lui-même soulignant la rédaction inclusive du plan, et ce que les organisations de la société civile relatent au sujet de leur participation aux consultations et de la façon dont leurs suggestions ont été prises en compte.<sup>183</sup>

Les spécialistes du réalisme juridique constatent fréquemment que les processus, mais aussi les structures, formellement établis par les documents politiques ne correspondent pas à la réalité. Comme le rappelle Stéphanie Lagoutte :

Les comités [et institutions] intergouvernementaux des droits de l'homme peuvent très bien exister formellement, mais ils sont dotés d'un mandat peu clair, ou de peu d'utilité. Même lorsqu'ils sont établis formellement et dotés d'un mandat fort sur le papier, ces acteurs peuvent ne jamais travailler, ni se réunir, ni participer à aucun processus au sein duquel ils ont un rôle formel à jouer. Et même lorsqu'ils se réunissent, consultent, etc., ils peuvent en fait ne jamais accomplir de travail réel ni influencer les processus pertinents.<sup>184</sup>

Par exemple, le Conseil inter-agences sur les droits de l'homme de Géorgie, établi parallèlement à la stratégie nationale des droits de l'homme et chargé de superviser la mise en œuvre du PANDH, ne s'est pas réuni pendant des périodes allant parfois au-delà de trois ans.<sup>185</sup>

Afin de répondre à cette préoccupation, les juristes réalisant des études documentaires peuvent a minima tenter de recouper les informations contenues dans les plans en examinant un plus grand éventail de documents, ajoutant ainsi une perspective sur les processus de planification et de mise en œuvre des plans. Les rapports de mise en œuvre et évaluations externes, les retours d'expériences de la société civile ou des INDH et les commentaires soulevés par les organes conventionnels ou les autres États apportent des perspectives et des témoignages sur la réalité de la mise en œuvre des plans.<sup>186</sup> Allant plus loin, Azadeh Chalabi, dans son étude de cas du PANDH australien, complète utilement l'analyse documentaire des plans et des sources secondaires par une enquête en ligne et un entretien. Cela donne un aperçu complémentaire de la situation réelle sur le terrain, même si celui-ci reste tributaire des perceptions de tierces parties. Dans cette recherche, lorsqu'on leur demande s'il existe un mécanisme de suivi du PANDH en Australie, les trois-quarts des personnes interrogées répondent « non » ou « je ne suis pas sûr(e) », et un quart répond « oui ».<sup>187</sup> Les perceptions de la réussite ou de l'échec de ce plan ont permis de dégager des tendances, mais étaient également contrastées parmi les personnes interrogées.

La recherche juridico-doctrinale, ainsi que les analyses documentaires, même complétées par des méthodes de recherche mixtes, présentent donc des limites. Pour comprendre comment les processus d'élaboration et la mise en œuvre

des plans impactent la réalité, des enquêtes empiriques sont indispensables. Les approches et études de sciences sociales sont essentiels pour découvrir et expliquer comment les PANDH sont adoptés au niveau national, comment ils adaptent les méthodologies internationales, comment ils influencent les acteurs gouvernementaux et sociaux et, à terme, comment ils impactent la jouissance des droits. Comme l'ont montré Hans-Otto Sano et Tomas Max Martin, les méthodes de recherche néo-institutionnalistes sont particulièrement cruciales pour décrypter la diffusion et les pratiques locales des modèles institutionnels des droits de l'homme promus par les acteurs internationaux. En effet :

La perspective néo-institutionnelle met l'accent sur les facteurs historiques, sociologiques, politiques et économiques pour examiner ce qui se passe à l'intérieur de la « boîte noire » des institutions formelles. Les rapports de force, les règles et procédures, les réponses comportementales et les actions affectées par les normes sont quelques-unes des principales dimensions de recherche de la perspective néo-institutionnelle.<sup>188</sup>

Des travaux de recherche empiriques sur les PANDH ont récemment commencé à voir le jour et montrent les contributions que la recherche en sciences sociales peut apporter. Le recueil 2021 publié par le Conseil latino-américain des sciences sociales, compilant une série d'études de cas portant sur les expériences de PANDH en Argentine, au Brésil, au Chili, en Équateur, au Mexique et au Pérou, est une contribution majeure à cet égard. Par exemple, les chercheurs en anthropologie et histoire, María de los Ángeles Villesca et Azúa Herrera, ont examiné le PANDH 2018-2021 du Chili et montré comment la rédaction du plan a été influencée par le leadership politique et les capacités institutionnelles, actuels et anticipés, ainsi que par d'autres facteurs, tels que les contraintes de temps. Leur analyse conclut entre autres que les ambiguïtés des orientations internationales sur les PANDH donnent lieu à des dilemmes concrets qui doivent être résolus localement. En particulier, l'incitation récente à utiliser les recommandations internationales comme cadre de référence pour les processus de rédaction peut conduire à des plans fragmentés accumulant des points d'action inconsistants, et entraver l'élaboration de PANDH en tant que politique publique cohérente et efficace.<sup>189</sup>

Abordant des questions similaires, mais avec une conclusion légèrement plus optimiste, les chercheurs en sciences sociales Wanaporn Techagaisiyavanit et Srisombat Chokprajakchat ont examiné, dans un article publié en 2021, le quatrième PANDH de la Thaïlande.<sup>190</sup> Leur analyse portait plus particulièrement sur la façon dont le processus de rédaction a traité en pratique l'antagonisme direct qui existait entre les recommandations internationales et les perceptions locales sur certaines questions. Examinant deux questions (les droits des travailleurs migrants et la peine de mort) sur lesquelles l'opinion populaire est majoritairement à l'opposé des recommandations internationales, les auteurs ont suivi la façon dont les processus de rédaction du PANDH ont géré ce dilemme. Ils concluent que, dans certaines conditions, les PANDH peuvent devenir un vecteur permettant de

négoier une voie future pour concilier les idées internationales et les valeurs et pratiques locales.

Plus récemment, dans un article de 2022 sur la mise en œuvre et les politiques des droits de l'homme en Suède et au Danemark, l'historienne Anette Faye Jacobsen<sup>191</sup> a également adopté une approche historique et de sciences sociales pour décrypter la façon dont les traditions et les spécificités socio-politiques d'un pays peuvent expliquer les choix faits en matière de PANDH. Elle a montré comment les différences dans les contextes locaux conduisent deux pays au demeurant voisins à faire des choix radicalement différents, non seulement en ce qui concerne l'adoption même de PANDH, mais aussi en ce qui concerne la portée de ces politiques en matière de droits de l'homme, étudiant notamment les décisions prises quant à la participation des autorités locales.

Les méthodes de recherche des sciences sociales sont particulièrement bien équipées pour repérer et décrypter certaines pratiques qui font régulièrement surface dans les processus d'adaptation locale des PANDH. Par exemple, un constat persistant porte sur le fait que les PANDH ont tendance à reprendre des activités déjà planifiées par les ministères de tutelle plutôt qu'à créer de nouveaux points d'action.<sup>192</sup> J'ai moi-même étudié cette pratique, que j'ai conceptualisée comme processus de « réétiquetage », dans le cadre de ma recherche sur la production et l'exécution des plans de mise en œuvre des recommandations au Burkina Faso.<sup>193</sup> En appliquant des méthodes de recherche néo-institutionnelles et ethnographiques, basées notamment sur des entretiens et sur l'observation des sites de négociation bureaucratique et de coordination interministérielle, j'ai constaté qu'une série de raisons expliquent la pratique du réétiquetage. Le rôle des fonctionnaires et leur influence sur les résultats politiques sont au cœur de bon nombre de ces explications. Le recours aux pratiques de réétiquetage minimise notamment pour les fonctionnaires le malaise associé à la promotion d'idées allant à l'encontre de leurs croyances individuelles. Ces pratiques permettent en outre de « se soustraire au besoin d'impliquer les élus politiques, à mesure que les agents manœuvrent et remanient les politiques et plans déjà approuvés ».<sup>194</sup> Le réétiquetage a également lieu en partie par pragmatisme. Le Ministère des Droits de l'Homme du Burkina Faso manque non seulement d'autorité institutionnelle mais aussi de moyens pour imposer de nouvelles activités aux autres ministères. Enfin, cette recherche a montré que ces pratiques ne doivent pas être interprétées comme de simples anomalies locales : la manière dont les orientations, le soutien et les systèmes internationaux influencent les pratiques nationales, en particulier dans les pays en développement où ils créent des structures incitatives, a contribué à nourrir ces pratiques et peut les soutenir involontairement.

Les études de cas empiriques qui commencent à voir le jour sur les PANDH se sont surtout concentrées sur les phases d'élaboration et d'adoption de la planification. Des recherches complémentaires sont nécessaires pour étudier la mise en œuvre réelle des PANDH. Là encore, les approches néo-institutionnelles sont cruciales pour documenter et analyser les processus qui se déroulent principalement au sein

des administrations publiques, et qui échappent donc aux regards externes. Mon enquête ethnographique sur les quatre premiers PANDH du Népal, présentée dans la Partie 2 de l'étude,<sup>195</sup> va dans ce sens. Elle identifie et décrypte les différents facteurs qui influencent la phase de mise en œuvre. L'un de ces facteurs est la tendance à réifier les PANDH, dans le cadre des discours tenus par les différents acteurs – qu'il s'agisse de fonctionnaires, de responsables politiques, du personnel des INDH ou de représentants de la société civile. Ce processus de réification met en évidence la façon dont, plutôt que des instruments bureaucratiques rationnels visant à attribuer efficacement les activités gouvernementales, les cadres politiques visant à coordonner l'action, comme les PANDH, tendent à devenir des objets exploités à diverses fins autres que la mise en œuvre, par exemple, dans le cas du premier PANDH du Népal, pour détourner les critiques internationales et les enquêtes sur les violations des droits de l'homme.

En somme, il existe désormais un double travail de fond visant à établir un programme de recherche complet pour étudier les PANDH sous le prisme de la diffusion des normes. Le présent inventaire, qui met en lumière la propagation des PANDH dans le monde, constitue le premier pilier de ce travail. Les chercheurs disposent désormais d'un champ d'investigation cartographié de manière exhaustive, permettant d'établir des comparaisons et d'identifier des tendances. Le deuxième pilier repose sur les études de cas empiriques émergentes, appliquant les perspectives et méthodes de la théorie néo-institutionnelle et des sciences sociales. Ces études permettent de mieux comprendre comment des modèles à diffusion internationale, tels que les PANDH, sont reçus et réinterprétés au niveau national, notamment derrière les portes closes des administrations publiques.

## CONCLUSION

L'inventaire original présenté dans cette étude rétablit les faits quant à la diffusion mondiale des PANDH. Il montre que, 30 ans après la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, au moins 140 PANDH ont été adoptés dans 75 pays, 35 d'entre eux ayant adopté plus d'un plan. La diffusion des PANDH est donc beaucoup plus étendue que communément admis, rectifiant ainsi l'idée selon laquelle les PANDH seraient une pratique marginale.

L'examen de ce nouvel inventaire exhaustif expose en apparence un paradoxe : les États ont peu adopté de PANDH lorsque ceux-ci étaient activement promus par les organisations internationales, mais plus de la moitié des PANDH ont été adoptés après 2012, alors qu'ils recevaient moins d'attention et que d'autres formes de planification émergeaient. L'engagement envers les PANDH n'était pas non plus supérieur dans les régions où les organisations régionales incitaient leurs États membres à en adopter. En d'autres termes, il n'y a pas de corrélation temporelle ou géographique forte entre la promotion du modèle et l'émission d'orientations et de normes non contraignantes d'une part, et leur utilisation effective par les États d'autre part.

La mise en place de l'examen périodique universel semble être l'un des facteurs clés permettant d'expliquer l'accélération du recours aux PANDH par les États après 2012. Ceci pourrait être lié à l'origine des recommandations (les autres États), mais aussi, et surtout, à la nature de l'examen et aux tendances observées en termes d'émission de recommandations. Ces dernières sont majoritairement positives et amènent les États à repérer la facilité avec laquelle il est possible d'enregistrer des gains en termes de réputation via l'adoption d'un PANDH.

L'analyse des données extraites du contenu des PANDH a permis de mettre au jour certaines tendances et de comparer les approches adoptées par les États lors du déploiement des méthodologies internationales en matière de PANDH. Les résultats témoignent d'une grande hétérogénéité dans le contenu et les approches des PANDH, selon les pays et les époques. Cette hétérogénéité résulte de plusieurs facteurs locaux dans les processus d'élaboration, et notamment, en amont, des différents systèmes et traditions de gouvernance, ainsi que des préférences politiques et, en aval, des résultats des processus de consultation nationale et de la réalité de la situation des droits de l'homme. D'autres facteurs, tels que le rôle des fonctionnaires dans les processus d'élaboration, éclairent aussi les processus d'adaptations nationales. Mais les variations peuvent également être exacerbées

par les ambiguïtés conceptuelles croissantes quant à la méthodologie des PANDH, les orientations de l'ONU sur les PANDH n'ayant pas été mises à jour depuis 2002, et de nouvelles formes de planification ayant émergé entre temps. Cette dimension conceptuelle sera abordée et analysée dans la deuxième partie de cette étude.

Compte tenu de ces nouvelles preuves de l'importance de l'engagement des États envers les PANDH, le manque de recherches sur ces derniers n'est plus acceptable. Jusqu'à présent, les Nations Unies, les universitaires ou les États se sont basés sur des données obsolètes et fragmentées sur les PANDH, ce qui s'est avéré problématique, car cela entretenait la perception selon laquelle les PANDH sont une pratique étatique généralement insignifiante, n'ayant jamais vraiment pris de l'ampleur. Ainsi, les enseignements qui pourraient être tirés des expériences passées ou actuelles en matière de PANDH ont largement été ignorés. Les entrepreneurs normatifs ou organes des droits de l'homme ont soit proposé des méthodologies alternatives écartant les PANDH, soit réitéré leurs appels à les adopter. Dans les deux cas, ces propositions manquent de recherche pour les étayer.

Les PANDH sont une pratique significative des États et méritent d'être étudiés afin de déterminer s'ils contribuent à renforcer la mise en œuvre des droits de l'homme. L'inventaire délimite un champ d'investigation procurant un répertoire exhaustif des plans et un accès aux données, et peut donc servir à identifier des cas pertinents à explorer. Le chapitre 4 signale les domaines qui nécessiteraient un examen plus approfondi, et, sur la base des rares travaux de recherche existant, démontre la valeur ajoutée qui pourrait être obtenue en adoptant des méthodes de sciences sociales afin de décrypter empiriquement les conditions dans lesquelles les modèles internationaux de PANDH circulent et sont adaptés localement.

Comme 2023 marquera le 30<sup>ème</sup> anniversaire de la Déclaration de Vienne, il s'agirait là d'une démarche opportune. Il semblerait également que les PANDH soient en train d'être relancés par certains acteurs clés. Au niveau national, des institutions nationales des droits de l'homme, telles que celles du Danemark et de l'Inde, plaident auprès de leurs gouvernements pour que ces derniers lancent des processus de PANDH. Au niveau international, depuis 2017, dans leurs lettres de suivi de l'EPU, les Hauts-Commissaires des Nations Unies aux droits de l'homme appellent systématiquement les États à adopter PANDH.

## NOTES

- 1 Voir : Steven L. B. Jensen, Stéphanie Lagoutte and Sébastien Lorion, « The Domestic Institutionalisation of Human Rights: An Introduction », *Nordic Journal of Human Rights* (2019) 37(3) pp. 165-176.
- 2 Stéphanie Lagoutte, « The Role of State Actors within the National Human Rights System », *Nordic Journal of Human Rights* (2019) 37(3) pp. 177-194.
- 3 Nation Unies, Déclaration et Programme d'Action de Vienne, adoptés par la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme le 25 juin 1993, par. 71.
- 4 Ibid., par. 68.
- 5 HCDH, Handbook on National Human Rights Plans of Action, Professional Training Series No. 10 (UN Doc. HR/P/PT/10, 2002).
- 6 Voir PNUD et HCDH, Programme Document: Human Rights Strengthening – HURIST (2002).
- 7 Secrétaire Général des Nations Unies, Renforcement de l'action de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme par la promotion de la coopération internationale et importance de la non-sélectivité, de l'impartialité et de l'objectivité, Rapport auprès de l'Assemblée Générale des Nations Unies (UN Doc. A/72/351, 2017).
- 8 Toutes les lettres sont accessibles sur le site : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CyclesUPR.aspx>.
- 9 Azadeh Chalabi argumente que le Manuel est « sans fondation théorique et a laissé une marge de discrétion importante aux États quant à la définition du contenu de ces plans. [...] Il est donc peu surprenant que la plupart des États luttent toujours sur la question de savoir comment mettre en place un plan efficace ». Dans Azadeh Chalabi, *National Human Rights Action Planning*, Oxford University Press, 2018, p. 185.
- 10 Voir : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx>.
- 11 Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, National Human Rights Action Plans in the EU: Practices, experiences and lessons learned for more systematic working methods on human rights; Report of the National Liaison Officer Working Party on National Human Rights Action Plans (Vienne, 27-28 March 2019), p. 2.
- 12 Pour un renvoi aux données obsolètes du HCDH par un État dans son propre plan, voir par exemple le PANDH du Maroc 2018-2021 (p. 7). Pour des exemples de chercheurs académiques prenant ces informations périmées comme état des lieux, voir notamment : Azadeh Chalabi, « National human rights

- action plans: A roadmap to development », *Development in Practice* (2014) 24(8) p. 995 ; Tara M. Collins, « The General Measures of Implementation: Opportunities for Progress with Children's Rights », *The International Journal of Human Rights* (2019) 23(3) p. 348; Claire Methven O'Brien, John Ferguson et Marisa McVey, « National Action Plans on Business and Human Rights: An Experimentalist Governance Analysis », *Human Rights Review* (2021) p. 72. Une seule exception existe d'un chercheur académique ayant tenté de compléter les informations du HCDH par d'autres sources, à savoir : Yao Xu, « Assessment of Human Rights Action Plans and Use of Its Results from a Global Perspective », *Journal of Human Rights* (2019) 18(2), p. 163. Pour un exemple récent de pays se basant sur la méthodologie du Manuel de 2002, voir PANDH 2017-2021 de l'Argentine (p. 21).
- 13 Secrétaire Général des Nations Unies, 2017 (note 7) par. 24.
- 14 Certains gouvernements maintiennent des pages web recensant toute la documentation afférente à leur PANDH (rapport d'état de mise en œuvre, minutes des consultations, etc.). Mais ce n'est pas une pratique répandue. De plus, ces pages sont souvent difficiles à trouver pour les étrangers ne parlant pas la langue du pays. Un exemple d'une telle page web est celle du Ministère de la Justice de la République de Corée, accessible [ici](#).
- 15 Voir également la Partie 5 du livre de Gauthier de Beco, *Non-Judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States*, Bruylant, 2009 ; ainsi que ma propre recherche sur les PANDH en général et les PANDHs du Népal en particulier, dans : Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries* (Doctorat, Université de Copenhague, 2020) Chap. 3 et 8.
- 16 Chalabi, 2018 (note 9) ; Chalabi, 2014 (note 12) ; Azadeh Chalabi, « The Nature and Scope of States' Obligation to Adopt a National Human Rights Action Plan », *The International Journal of Human Rights* (2014) 18(4-5) pp. 391-413 ; Azadeh Chalabi, « The Problem-Oriented Approach to Improving National Human Rights Action Plans », *Journal of Human Rights Practice* (2015) 7(2) pp. 272-298; Azadeh Chalabi, « Australia's National Human Rights Action Plans: Traditional or Modern Model of Planning? », *The International Journal of Human Rights* (2016) 20(7) pp. 993-1017.
- 17 Victoria Kandel, Laura Gottero et Verónica Jaramillo (éd.), *Planes Nacionales en Derechos Humanos: Debates y Reflexiones sobre Experiencias Latinoamericanas*, Latin American Council of Social Sciences, 2021.
- 18 Certains de ses articles sont disponibles en anglaise. Voir notamment : Yao Xu, « Three Categories of International Comments on National Human Rights Action Plans and Their Implications - An Analysis Based on UPR Reports », *Journal of Human Rights* (2020) 19(3); Yao Xu, « Four Mechanisms for Safeguarding the Effectiveness of the Human Rights Action Plan: Based on African Experience », *Journal of Human Rights* (2018) 17(3) ; et Xu, 2019 (note 12).
- 19 Voir par exemple Methven O'Brien et al., 2021 (note 12) p. 72.
- 20 Secrétaire Général des Nations Unies, 2017 (note 7) par. 30.

- 21 Voir par exemple : *Pacific Principles of Practice of National Mechanisms for Implementation, Reporting and Follow-Up*, adoptés par la Communauté du Pacifique en juillet 2020, Sections 3.3 and 3.4.
- 22 Comme l'illustrent les questions posées dès le départ par le groupe de travail sur les PANDH mis sur pied en 2019 par l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne (note 11).
- 23 Secrétaire Général des Nations Unies, 2017 (note 7) par. 67.
- 24 À cette fin, la collection de plans rassemblée dans le cadre de la présente recherche a été partagée à de multiples reprises entre 2018 et fin 2021, dans l'espoir que les données soient mises en ligne sur la page dédiée du HCDH.
- 25 Chalabi, 2014 (note 16) et 2018 (note 9).
- 26 Chalabi, 2016 (note 16) ; Methven O'Brien et al., 2021 (note 12).
- 27 Heinz Klug et Sally Engle Merry, « Introduction », dans Heinz Klug et Sally Engle Merry (éd.), *The New Legal Realism: Studying Law Globally*, Cambridge University Press, 2016, p. 2.
- 28 Hans-Otto Sano et Tomas Max Martin, « Inside the Organization. Methods of researching human rights and organizational dynamics », dans Bård A. Andreassen, Hans-Otto Sano, et Siobhán McInerney-Lankford (éd.), *Research Methods in Human Rights: A Handbook*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 253.
- 29 Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, 2012.
- 30 Alexander Betts et Phil Orchard (éd.), *Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice*, Oxford University Press, 2014.
- 31 Michael N. Barnett et Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, 2004.
- 32 Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (éd.), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, Brill, 2014.
- 33 Voir la page web « Travail systématique sur les droits de l'homme » du Conseil de l'Europe, accessible à : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/systematic-human-rights-work>.
- 34 Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, 2019 (note 11) p. 6 ; Kandel, Gottero et Jaramillo, 2021 (note 17) p. 13 ; Xu, 2020 (note 18) pp. 377-378.
- 35 Bien que basés en partie sur des échanges avec David Johnson, les choix opérés reflètent mes propres décisions.
- 36 Nations Unies, 1993 (note 3) par. 71.
- 37 Ibid., par. 68.
- 38 HCDH, 2002 (note 5) p. 13.
- 39 Suède, *Stratégie Nationale des Droits de l'Homme, 2017*, adoptée par le gouvernement le 13 octobre 2016, p. 20.
- 40 Nations Unies, 1993 (note 2) par. 68.
- 41 Xu, 2020 (note 18) p. 378.
- 42 Kandel, Gottero et Jaramillo, 2021 (note 17) p. 13.
- 43 En particulier, l'ouvrage de 2018 de Chalabi sur les PANDH (voir note 9) inclut sous le label « PANDH » une série de plans d'action – y compris les plans d'action thématiques. Pour distinguer les PANDH au sens de la Déclaration de Vienne de 1993, l'auteur évoque les « PANDH globaux » (p. 121).

- 44 Secrétaire Général des Nations Unies, 2017 (note 7) par. 25.
- 45 Ibid., par. 30.
- 46 Pour plus de détails, voir : Bill Barker, *Protecting, Promoting and Fulfilling Human Rights in Australia: A National Human Rights Action Plan* (2011).
- 47 Disponible à : <https://www.humanrights.dk/publications/national-human-rights-action-plans-inventory>.
- 48 Ceux-ci figurent dans la liste des PANDH du HCDH, voir : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx>.
- 49 Voir par exemple l'ébauche de PANDH 2018-2022 à : <https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/2019/10/Pna-2018-2022-1.pdf>.
- 50 Voir l'historique du développement d'un PANDH, tel que narré par le gouvernement, dans le document : *Lineamientos y Acciones del Gobierno Nacional para el Respeto y Garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022* (2021), aux pages 56 à 62. Pour un historique du point de vue des organisations de la société civile, voir : Colombian Platform for Human, Rights, Democracy and Development, LGBTI Platform for Peace, Alliance of Social and Related Organizations, National Summit of Women and Peace, *The construction of the National Plan of Action on Human Rights obliges the Colombian State to guarantee sufficient and adequate citizen participation and deliberation* (2021).
- 51 Voir le site dédié au développement du plan, à l'adresse : <https://derechoshumanos.gov.co/Areas-Trabajo/Sistema/Paginas/PNADDHH.aspx#:~:text=El%20objetivo%20del%20Plan%20Nacional,que%20impulsen%20y%20desarrollen%20las> (dernière visite: 26/09/22):
- 52 Algérie, Égypte, Inde, Niger, Sénégal et Uruguay. Voir : Conseil des Droits de l'Homme, *Rapport du Groupe de Travail de l'Examen Périodique Universel - Ouganda* (UN Doc. A/HRC/34/10, 2016).
- 53 Correspondance email avec la Commission Ougandaise des Droits de l'Homme, 3 mars 2022.
- 54 Lettre du Secrétariat du Comité Présidentiel pour les Droits de l'Homme, datée du 23 mars 2022, communiquée par la Commission des Droits de l'Homme des Philippines. Correspondance email, 28 mars 2022.
- 55 Xu, 2020 (note 18) p. 378.
- 56 Voir [page consacrée au PANDH sur le site web de la Délégation Interministérielle aux Droits de l'Homme du Royaume du Maroc](#).
- 57 Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, 2019 (note 11) p. 6.
- 58 Bundestag, *Resolution du 4 février 2003* (Bundestagsdrucksache15/397).
- 59 Voir : Frauke Weber, *Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte für Deutschland?*, Institut Allemand des Droits de l'Homme, 2003.
- 60 Voir : Silke Voß-Kyeck, « *Aktion? Plan? Ein kritischer Kommentar zum Aktionsplan Menschenrechte der deutschen Bundesregierung 2012-2014* », *Jahrbuch Menschenrechte* (2012-2013) p. 411.
- 61 Voir par exemple : Ministère de la Justice et de la Promotion des Droits Humains, *Plan d'Actions National de Mise-en-Œuvre des Recommandations Issues des Mécanismes Onusiens de Protection des Droits de l'Homme 2012-2014* (janvier 2012) ; Ministère de la Justice, des Droits Humains et de la

- Promotion Civique, *Plan d'Actions National 2014-2017 de Mise-en-Œuvre des Recommandations Issues de l'Examen Périodique Universel (EPU) et des Organes des Traités* (janvier 2015).
- 62 Pour le détail des entretiens et des résultats, voir : Lorion, 2020 (note 15).
- 63 Belarusian Diplomatic Service. Voir : [http://mfa.gov.by/en/organizations/human\\_rights/](http://mfa.gov.by/en/organizations/human_rights/).
- 64 Le plan turc figure dans la liste des PANDH du Conseil de l'Europe. Voir : Conseil de l'Europe (note 33).
- 65 Texte standard revenant dans nombre de lettres. Lien vers l'ensemble des lettres de suivi en note 8.
- 66 Voir références en note 12.
- 67 Allemagne, Angola, Argentine, Arménie, Cap-Vert, Chili, Chine, République Dominicaine, Finlande, Gambie, Honduras, Indonésie, Iraq, Jordanie, Kazakhstan, Kosovo, Kirghizstan, Liberia, Malaisie, Mali, Maroc, Mexique, Moldavie, Népal, Ouzbékistan, Pays-Bas, Pérou, Philippines, République de Corée, Thaïlande, Turkménistan, Turquie, et Ukraine. Ce total de 33 plans en cours inclut les plans à durée indéterminée adoptés après 2018, sur la base de rapports récents indiquant que leur mise en œuvre est en cours.
- 68 Selon le [briefing sur le PANDH](#) par SUHAKAM (février 2011).
- 69 Pour une description du processus, voir : Law Library of Congress, « [Malaysia: National Human Rights Action Plan Launched](#) » (16 avril 2018).
- 70 Ibidem.
- 71 Total basé sur une revue sommaire. Davantage de plans sont certainement en préparation.
- 72 PANDH adopté en 2022, disponible sur : <https://www.mofa.gov.bh/Portals/0/pdf/HumanRights/The%20National%20Human%20Rights%20Plan%202022%20-%202026.pdf>.
- 73 PANDH adopté par le Cabinet Exécutif de Taiwan le 5 mai 2022, disponible sur : <https://www.ey.gov.tw/File/F6C29718E7D005C8?A=C>.
- 74 Comme annoncé par le gouvernement durant le dialogue constructif avec le Comité des Droits de l'Homme le 20 octobre 2021 (compte-rendu : [UN Doc. CCPR/C/SR.3815](#), 2021).
- 75 Au 3 mars 2022, le premier « Plan National des Droits de l'Homme » de Côte d'Ivoire était validé par le gouvernement et en attente d'adoption formelle par les deux chambres du Parlement. Source : correspondance email avec la Commission Nationale des Droits de l'Homme de Côte d'Ivoire, 3 mars 2022.
- 76 Comme annoncé par le gouvernement durant les célébrations de la Journée des Droits de l'Homme, décembre 2021. Voir : <https://nanomon.org/pov/node/538>.
- 77 Déjà validé par le Comité Interministériel aux Droits de l'Homme et l'institution nationale des droits de l'Homme, le PANDH est en attente d'adoption formelle par le gouvernement en 2021. Source : [Report of the UN Secretary General/ Integrated Office in Haiti](#) (UN Doc. S/2021/559, 2021) par. 44.
- 78 Ouganda, *Rapport national au titre de l'Examen périodique universel* (UN Doc. A/HRC/WG.6/40/UGA/1, 2021) par. 12.

- 79 Comme annoncé par le gouvernement durant le dialogue constructif avec le Comité des Droits de l'Homme le 28 février 2022 (compte-rendu : [UN Doc. CCPR/C/SR.3837, 2022](#)).
- 80 Correspondance email avec les Nations Unies, 8 décembre 2021.
- 81 Correspondance email avec les Nations Unies, 21 mars 2022.
- 82 Voir : « [Attorney General Tables Draft Nat'l Human Rights Action Plan for Discussion](#) » (ENA, 5 janvier 2021).
- 83 Correspondance email avec la Commission nationale des droits de l'Homme du Nigéria, 23 juin 2022.
- 84 L'adoption formelle du deuxième PANDH (2018-2022) était encore en attente en décembre 2021. Voir : Conseil des Droits de l'Homme, [Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Tanzanie](#) (UN Doc. A/HRC/49/13, 2021).
- 85 Voir [communiqué](#) du 28 octobre 2021 du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale, ainsi que l'intervention du Président du Comité National des Droits de l'Homme devant le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies, rapportés par [Emirates News Agency-Wam](#) (3 mars 2022).
- 86 Selon la Commission Nationale des Droits de l'Homme d'Inde, une commission a été formée en 2020 pour développer un PANDH. Source : Commission Nationale des Droits de l'Homme de l'Inde, [Submission at the occasion of the UPR mid-term report of India](#) (2020) p. 2.
- 87 Voir : « [Al-Mutairi: Kuwait made voluntary pledges to develop an action plan to protect human rights](#) » (Alanbaa, 9 mars 2022).
- 88 Voir : Bureau du Procureur Général de la République des Maldives, [National Human Rights Framework](#) (2016) p. 14.
- 89 Comme rappelé par le gouvernement à l'occasion du passage du Paraguay à l'Examen périodique universel en 2021 (voir : [UN Doc. A/HRC/48/9/Add.1, 2021, par. 9](#)).
- 90 Son adoption était initialement prévue pour 2021. Voir information des Nations Unies rapportée par [Viasna](#) (21 juin 2021).
- 91 Voir le [site dédié](#) du Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme pour le développement du deuxième PANDH.
- 92 Voir : « [Proposal for Scotland's second National Action Plan for Human Rights](#) » de 2019 et les communications récentes sur la [page dédiée](#) au développement du deuxième PANDH écossais.
- 93 Le gouvernement a décidé de lancer le processus de développement du second PANDH le 7 décembre 2018 (voir [EuropaPress](#), 7 décembre 2018). En avril 2022, les consultations publiques étaient encore en cours (voir : [https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/consultaprevia/Paginas/2022/110422-segundo\\_plan\\_derechos\\_humanos2.aspx](https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/consultaprevia/Paginas/2022/110422-segundo_plan_derechos_humanos2.aspx)).
- 94 Des consultations publiques visant à développer le deuxième PANDH du Liban étaient en course en 2021. Voir : [Communiqué du parlement libanais](#), 13 avril 2021.
- 95 Comme annoncé dans le [rapport national au titre de l'EPU](#) (UN Doc. A/HRC/WG.6/36/MWI/1, 2020, par. 67).

- 96 Voir : *Rapport national au titre de l'EPU* (UN Doc. A/HRC/WG.6/31/SAU/1, 2018) and article dans *Majalla*, 24 août 2018.
- 97 Annoncé comme le complément opérationnel de la *Stratégie Nationale des Droits de l'Homme* adoptée en 2021.
- 98 Un projet approuvé par le gouvernement du Guyana et financé par le Fonds de contributions volontaires pour l'assistance financière et technique aux fins de l'application des recommandations issues de l'EPU a débuté en 2022 et vise à l'élaboration d'un PANDH. Voir : <https://untalent.org/jobs/human-rights-specialist-3>.
- 99 Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, 2019 (note 11) p. 6.
- 100 Voir : *Rapport national au titre de l'EPU* (UN Doc. A/HRC/WG.6/38/SLE/1, 2021, par. 126).
- 101 Ibidem.
- 102 Pour les ébauches de textes, rapports des consultations, et communiqués de presse de l'Ombudsman annonçant l'abandon du projet de plan, voir le [site web dédié](#).
- 103 Voir : Amnesty International, *Austria: Human Rights Challenges Persist* (2021) p. 5.
- 104 Engagement dans le *Programme de Travail Gouvernemental 2020-2024*, p. 212.
- 105 Katerina Linos et Thomas Pegram, « *Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations* », *Human Rights Quarterly* (2016) 38(4) p. 1115.
- 106 Xu, 2020 (note 18) p. 378.
- 107 Pour plus de détails, voir la Partie 2 de la présente étude.
- 108 Secrétaire Général des Nations Unies, 2017 (note 7) par. 24.
- 109 Exceptions : Andorre, Australie, Belgique, Danemark, Lettonie et les Îles Marshall. Données générées via la [base de données de UPR-Info](#), le 6 mai 2022.
- 110 CNDH, 2020 (note 86) p. 2.
- 111 Voir par exemple le PANDH du Sri Lanka pour 2011-2016, p. 5.
- 112 Albanie, Bahreïn, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Chili, Éthiopie, Finlande, France, Islande, Libéria, Maroc, Monténégro, Niger, Pérou, République Centrafricaine, République de Corée, Roumanie, Sri Lanka, Thaïlande, et Ouganda. Données générées via la [base de données de UPR-Info](#), le 6 mai 2022.
- 113 Xu, 2020 (note 18).
- 114 Jusqu'en mai 2020, en ce qui concerne le troisième cycle.
- 115 Sur les 57 États disposant d'un PANDH analysés par Xu, 40 ont reçu des commentaires sur leur PANDH durant leur passage devant l'EPU. Deux facteurs peuvent expliquer cet écart. D'une part, sept pays ont effectivement eu un PANDH, mais longtemps avant leur premier passage à l'EPU : au moment de leur examen, leur PANDH n'était plus en vigueur (par exemple PANDH de la Lettonie, adopté en 1995, ou de l'Afrique du Sud, en 1998). Il était donc improbable que ces pays reçoivent des commentaires sur leur PANDH à l'EPU, dont les premiers examens ont eu lieu après 2008. D'autre part, Xu montre que les commentaires mentionnant les PANDH lors de l'EPU n'ont lieu que si l'État examiné lui-même mentionne son PANDH dans le rapport national ou durant le dialogue interactif (ibid., p. 391).

- 116 Ibid., p. 392.
- 117 L'analyse de Xu fait émerger une différence de traitement des PANDH. Selon lui, « Les pays en voie de développement démontrant un certain respect [pour les droits de l'homme] ont un intérêt plus grand pour la formulation et la mise en œuvre des PANDH et reçoivent une attention plus importante [lors de l'EPU]. En termes relatifs, les pays développés reçoivent une moindre attention que les pays en voie de développement pour la formulation de plans d'actions. Et les pays les moins développés, en particulier en Afrique, sont aussi moins susceptibles de recevoir de l'attention pour la formulation et la mise en œuvre de plans d'action, en raison des autres sujets ou difficultés plus remarquables en matière de droits de l'homme » (ibid., p. 388).
- 118 Ibid., p. 391.
- 119 Ibid., p. 378.
- 120 Ibid., p. 390.
- 121 Ibidem.
- 122 Lien vers toutes les lettres de suivi en note 8.
- 123 Comme expliqué à la sous-Section 1.3.5, le Royaume-Uni comptabilise deux plans, mais ces plans ne sont pas successifs. Ils ont été adoptés par deux entités sous-nationales et sont concomitants. Ce cas spécifique n'est donc pas une situation d' « institutionnalisation ».
- 124 Plans adoptés immédiatement l'un à la suite de l'autre : Arménie, Azerbaïdjan, Éthiopie, Géorgie, Indonésie, Libéria, Népal, République de Corée, Sri Lanka, Turkménistan, Ukraine ; écart d'un an entre les deux plans : Allemagne, Chine, Croatie, Kosovo, Suède ; écart de deux ans : Moldavie.
- 125 Écart de trois ans : Finlande, Pérou, Thaïlande ; écart de quatre ans : Nouvelle-Zélande ; écart de cinq ans : Australie ; écart de six ans : Irak ; écart de sept ans : Malawi ; écart de huit ans : Kazakhstan ; écart de neuf ans : Philippines ; écart de 11 ans : Venezuela. Ces estimations se fondent sur les durées officielles des plans prévus lors de leur adoption. La durée de mise en œuvre des plans a été étendue dans plusieurs cas, ce qui peut avoir minimisé l'écart entre les différents plans.
- 126 D'autres pays ayant adopté plusieurs PANDH ont adopté des plans à durée indéterminée. Il n'est donc pas possible de les intégrer dans ces calculs.
- 127 Entretien avec un personnel du HCDH (Genève, 9 mai 2018).
- 128 Voir : Martha Finnemore, « *Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism* », *International Organization* (1996) 50(2) p. 325-347. Sur la question de savoir comment l'adhésion aux organisations internationales influence les États, voir : Brian Greenhill, *Transmitting Rights: International Organizations and the Diffusion of Human Rights Practices*, Oxford University Press, 2015.
- 129 Voir : <https://www.un.org/dgacm/en/content/regional-groups>. Afin de pouvoir classer géographiquement l'ensemble des pays inclus dans l'inventaire, le Kosovo est inclus dans le groupe « Europe orientale ». La Palestine est incluse dans le groupe « Asie et Pacifique ». La Turquie, qui participe pleinement tant dans le groupe « Europe occidentale et autres

- États » que dans le groupe « Asie et Pacifique », est classé dans le premier groupe, puisque pour les votes aux Nations unies cet État est compté avec les États d'Europe occidentale et autres États seulement. Kiribati n'est formellement membre d'aucune groupe, et est ici classé dans la région « Asie et Pacifique ».
- 130 L'on pourrait arguer que la région « Asie et Pacifique » comprend des sous-régions bien distinctes. Une analyse prenant en considération les sous-régions amènerait certainement à des résultats plus précis.
- 131 Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Croatie, Espagne, Finlande, Géorgie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Turquie et Ukraine.
- 132 Un avertissement est de vigueur : tous les plans ne sont pas disponibles, ou le sont dans une langue non accessible. Certains des PANDH parmi les plus anciens ne sont disponibles que sur la page dédiée du HCDH, mais ceux-ci sont parfois incomplets. Certains sont partiels, ou des traductions résumées d'un plan plus large. Par exemple, le PANDH de Norvège indique que le plan inclut plus de 300 actions, mais sa traduction anglaise disponible sur la page web du HCDH ne spécifie que 10 actions. Par ailleurs, le PANDH de Palestine mis en ligne ne reproduit qu'un chapitre thématique. Ainsi, pour chaque section du présent chapitre, j'indiquerai le nombre de plans sur lesquels l'extraction de données a porté, pour chaque aspect analysé. Dans tous les cas, les données présentées dans ce chapitre portent toujours sur plus de 110 PANDH (sur 140 plans recensés). Les résultats obtenus sont donc réputés statistiquement fiable, et tracent de manière représentative les grandes tendances se dégageant de la pratique des PANDH.
- 133 HCDH, 2002 (note 5) pp. 76-77.
- 134 Données portant sur 123 plans. La catégorie « mixte » inclut les plans avec un texte substantiel (c'est-à-dire davantage qu'une courte introduction ou un décret succinct adoptant le plan, par exemple) ainsi qu'un tableau ou une matrice listant des actions (un simple tableau rapportant des données contextuelles n'est pas considéré comme une matrice d'actions). Dans certains cas, une stratégie nationale des droits de l'homme narrative et son plan d'action opérationnel forment un tout, couvrant une même période de mise en œuvre. Lorsqu'une telle intégration existe entre ces deux documents, le PANDH est considéré comme adoptant un « format mixte ».
- 135 La documentation disponible concernant les plans les plus anciens est dans de nombreux cas une traduction anglaise disponible sur la page web du HCDH dédiée aux PANDH. Souvent, ces plans traduits sont en format narrative uniquement, mais il n'est pas possible de dire avec certitude s'il s'agissait là du format original avant traduction. Certaines traductions comportent des indices signalant la présence de tableaux/matrices dans le plan original. En cas de doute, de tels plans n'ont pas été pris en compte dans l'analyse des formats des plans. Mais cet état de fait concernant l'accès intermédié peut accentuer la prévalence des plans en format « narratif » parmi les plans adoptés durant la décennie suivant la Déclaration de Vienne.

- 136 Voir : <https://npa.hrc.co.nz/overview>.
- 137 PANDH de 1998 de l'Équateur, Section 8.
- 138 Le Manuel de 2002 du HCDH (note 5) utilise le terme « activités ».
- 139 Données portant sur 112 plans.
- 140 Interview avec un membre du personnel de la Commission nationale des droits de l'homme (Katmandou, 31 mai 2017).
- 141 PANDH 2017-2019 de la Finlande, p. 16.
- 142 PANDH 2021-2025 de la Chine, p. 8.
- 143 PANDH 2017-2021 du Sri Lanka, p. 207.
- 144 PANDH 2006-2009 de la Suède, p. 30.
- 145 HCDH, 2002 (note 5) p. 77.
- 146 Données portant sur 118 plans.
- 147 PANDH de 2003 du Cap-Vert, p. 17.
- 148 Ibid., p. 6.
- 149 PANDH de 1998 du Mexique, p. 4.
- 150 Équateur, Décret présidentiel No. 1527 (Journal Officiel No. 346, 1998) Art. 2.
- 151 PANDH 2018-2022 de Moldavie, p. 15.
- 152 HCDH, 2002 (note 5) p. 76.
- 153 Données portant sur 122 plans.
- 154 PANDH 2012-2022 de Maurice, p. 68.
- 155 HCDH, *Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre* (UN Doc. HR/PUB/12/5, 2012).
- 156 HCDH, 2002 (note 5) pp. 69-70.
- 157 Cela couvre l'ensemble des 140 plans de l'inventaire.
- 158 Données portant sur 118 plans.
- 159 HCDH, 2002 (note 5) p. 100.
- 160 Données portant sur 117 plans.
- 161 PANDH 2021 de la Turquie, p. 125.
- 162 Pérou, Décret présidentiel No. 002-2018-JUS (31 janvier 2018), Art. 6.
- 163 PANDH 2015-2019 de la Namibie, p. 42.
- 164 Ukraine, Ordonnance No. 756-p du Conseil des Ministres, 23 juin 2021, Art. 2.
- 165 PANDH 2015-2019 du Cameroun, p. 140.
- 166 PANDH 2016 du Pakistan, Préambule.
- 167 PANDH 2006-2009 de la Suède, p. 8.
- 168 PANDH 2016-2025 de la Jordanie, Préambule et Section « Fondations et Piliers Référentiels ».
- 169 PANDH 2016-2020 de la Chine, p. 4.
- 170 Voir : Chalabi, 2018 (note 9) Ch. 5.
- 171 Je discute certaines de ses conclusions sur ce sujet dans la partie 2 de la présente étude.
- 172 HCDH, 2002 (note 5) p. 13.
- 173 Voir la version anglaise disponible à : <https://www.humanrights.dk/publications/national-human-rights-action-plans-inventory>.
- 174 PANDH 2021 de la Turquie, pp. 126-127.
- 175 Voir : Secrétaire Général des Nations Unies, 2017 (note 7).

- 176 Sébastien Lorion et Stéphanie Lagoutte, « What are Governmental Human Rights Focal Points? », *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2021) 39(2) pp. 80-94.
- 177 Pour une discussion sur ce point, voir : Sébastien Lorion et Stéphanie Lagoutte, « Implementers or Facilitators of Implementation? Governmental Human Rights Focal Points' Complex Role in Enhancing Human Rights Compliance at the National Level », dans : Rachel Murray et Debbie Long (éd.), *Research Handbook on the Implementation of Human Rights in Practice* (Edward Elgar Publishing, 2022, à paraître).
- 178 HCDH, 2002 (note 5) p. 51.
- 179 Le PANDH 2013-2018 de Tanzanie prévoit que : « Plutôt que de laisser intégralement le processus de mise en œuvre à chaque agence, le PANDH investit la Commission pour les Droits de l'Homme et la Bonne Gouvernance de la responsabilité de superviser et contrôler la réalisation des objectifs du Plan. La Commission s'efforcera de s'assurer que tous les départements gouvernementaux au niveau central ainsi que les organes étatiques et les autorités locales à tous les échelons du pays attachent une grande importance au PANDH. [...] En consultation avec les agences responsables de la mise en œuvre, la Commission proposera une structure visant à assurer une mise en œuvre optimale et cohérente du Plan. Elle tiendra également le rôle d'organe consultatif pour formuler des avis sur tout sujet concernant le PANDH » (p. 55).
- 180 Voir Sébastien Lorion, « A Model for National Human Rights Systems? New Governance and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities », *Nordic Journal of Human Rights* (2019) 37:3, pp. 234-258.
- 181 Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, 2019 (note 11) p. 14.
- 182 HCDH, Contribution des parlements aux travaux du Conseil des droits de l'homme et à son Examen périodique universel : Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (UN Doc. A/HRC/38/25, 2018), Annex, Art. 2(g).
- 183 Claudia Lovón, Cécile Blouin et Bruce Barnaby, « El Plan Nacional de Derechos Humanos (2018-2021) : Encuentros y desencuentros en el principal instrumento de derechos humanos en Perú », dans Kandel, Gottero et Jaramillo (éd.), 2021 (note 17) pp. 170-171.
- 184 Lagoutte, 2019 (note 2) p. 193.
- 185 Jeremy Sarkin, Reinvigorating and Transforming the Role of the Human Rights Council (HRC) in Georgia into a National Mechanism for Reporting and Follow-Up in line with Global Practice, Étude réalisée pour l'UE et le PNUD, 2016.
- 186 Une grande partie de cette documentation est analysée dans la partie 2 de cette étude.
- 187 Chalabi, 2016 (note 16) p. 1005.
- 188 Sano et Martin, 2018 (note 28) p. 4.
- 189 María de los Ángeles Villesca et Azúa Herrera, « Plan Nacional de Derechos Humanos de Chile (2018-2021), Análisis de sus premisas y lecciones del proceso de su elaboración », dans Kandel, Gottero et Jaramillo (éd.), 2021 (note 17) p. 81.

- 190 Wanaporn Techagaisiyavanit et Srisombat Chokprajakchat, « Dilemma in localising international law in the drafting process of Thailand's human rights action plan », *Development in Practice* (2021) 31(4) pp. 511-522.
- 191 Anette Faye Jacobsen, « Expanding into the Local Level: Selective and Maximalist Models of Human Rights Implementation in Denmark and Sweden », *The International Journal of Human Rights* (2022).
- 192 Sur la base d'informations produites par la société civile et d'autres sources, Chalabi (2016, note 16, p. 1005) explique que le premier PANDH australien ne créa aucune nouvelle action. Villesca et Herrera (2021, note 190, p. 83) concluent de manière similaire que pour le développement du PANDH 2018-2021 du Chili, « les différents départements gouvernementaux qui étaient supposé des mesures concrètes de mise en œuvre essayèrent de garantir la continuité des actions déjà en cours de réalisation, se reflétant dans le fait que 59 % des actions incluses dans le plan sont des actions de continuation – en d'autres termes déjà prévues avant le développement du plan ».
- 193 Sébastien Lorion, « Inside the Ministry of Burkina Faso: How Professionalised Civil Servants Shape Governmental Human Rights Focal Points », *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2021) 39(2) pp. 95-118.
- 194 Ibid, p. 110.
- 195 Voir partie 2 de cette étude, et Lorion, 2020 (note 15).

Dans *Plans d'action nationaux pour les droits de l'homme : Un inventaire*, Sébastien Lorion décrypte la diffusion mondiale des plans d'action nationaux pour les droits de l'homme (PANDH) depuis la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, qui encourageait les États à les adopter.

La principale contribution de l'étude est de rétablir les faits en ce qui concerne l'engagement des États envers les PANDH. L'inventaire exhaustif qu'elle met en avant révèle qu'au moins 140 PANDH ont été adoptés dans 75 pays. Ainsi, la diffusion des PANDH est bien plus importante que communément admis.

L'étude expose en apparence un paradoxe : les États ont peu adopté de PANDH lorsque ce modèle était activement promu par les organisations internationales et étayé par des orientations et instruments non contraignants, mais plus de la moitié des PANDH ont été adoptés après 2012, à une époque où les acteurs internationaux des droits de l'homme ont relégué cet outil au second plan. Les nouvelles tendances dans la supervision internationale qui ont émergés avec l'examen périodique universel semblent expliquer ce recours accru des États aux PANDH.

Illustrant le type d'analyse et d'exploration des données que l'inventaire permet aux chercheurs d'entreprendre, l'étude se penche sur le contenu des plans et met en lumière l'hétérogénéité des pratiques des États.

Dans l'ensemble, l'étude soutient que les PANDH nécessitent un examen plus critique, afin de déterminer si, et dans quelles conditions, ils influencent la mise en œuvre des droits de l'homme. Des connaissances acquises sur la base de recherches empiriques sont essentielles pour éclairer les pratiques des États à l'avenir, et apparaissent comme une précondition nécessaire aux propositions de nouveaux modèles de planification par les entrepreneurs normatifs.

---

Cette étude fait partie de la série de publications « MATTERS OF CONCERN », consacrée aux récents développements de la recherche en matière de droits de l'homme, toutes disciplines confondues. Les documents sont disponibles en ligne sur [www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk).