

L'INSTITUT DANOIS
DES DROITS
DE L'HOMME

DÉFINIR LES
POINTS FOCALUX
GOUVERNEMENTAUX POUR
LES DROITS DE
L'HOMME :

PRATIQUE,
ORIENTATIONS ET
CONCEPT

SÉBASTIEN LORION

NO. 2021/1

MATTERS OF CONCERN
HUMAN RIGHTS RESEARCH PAPERS

**DÉFINIR LES POINTS FOCaux GOUVERNEMENTAUX
POUR LES DROITS DE L'HOMME :
PRATIQUE, ORIENTATIONS ET CONCEPT**

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 (2021), « Définir les points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme : Pratique, orientations et concept », Copenhague : Institut danois des droits de l'homme.

ISBN : 978-87-7570-007-3

Traduction de l'anglais : Emmanuelle Kortholm
Layout : Hedda Bank & Michael Länger
Photo de couverture : www.freepik.com

© 2021 The Danish Institute for Human Rights
Wilders Plads 8K
DK-1403 Copenhagen K
Phone +45 3269 8888
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.

SOMMAIRE

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	5
INTRODUCTION	8
LES PFGDH ET « L'INSTITUTIONNALISATION DOMESTIQUE » DES DROITS DE L'HOMME	8
OBJECTIF, MÉTHODOLOGIE ET APERÇU DE L'ÉTUDE	10
CHAPITRE 1 – LES PFGDH DOTÉS D'UN MANDAT THÉMATIQUE	12
1.1 PFGDH DANS LE DOMAINE DES DROITS DES FEMMES	12
1.1.1 Orientations	12
1.1.2 Pratique des États	16
1.2 PFGDH DANS LE DOMAINE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES	19
1.2.1 Orientations et pratique avant 2006	19
1.2.2 Orientations et pratique après la CDPH de 2006	21
1.3 PFGDH DANS D'AUTRES DOMAINES THÉMATIQUES	27
1.3.1 Droits de l'enfant	27
1.3.2 Entreprises et droits de l'homme	28
1.3.3 Responsabilité de protéger	29
1.3.4 Droit international humanitaire	30
RÉFLEXIONS SUR LES ORIENTATIONS RELATIVES AUX PFGDH THÉMATIQUES	31
CHAPITRE 2 – LES PFGDH DOTÉS D'UN MANDAT GÉNÉRALISTE	33
2.1 LES MINISTÈRES DES DROITS DE L'HOMME COMME PRÉCURSEURS DES PFGDH GÉNÉRALISTES	33
2.2 DIVERSITÉ DES PRATIQUES DES ÉTATS : UNE TYPOLOGIE	36
2.3 TENTATIVES PAR LES ÉTATS DE CRÉER UNE ARCHITECTURE UNIFIÉE POUR LES PFGDH THÉMATIQUES ET GÉNÉRALISTES	40
2.4 ORIENTATIONS RELATIVES AUX « MÉCANISMES NATIONAUX D'ÉLABORATION DES RAPPORTS ET DE SUIVI »	45
2.4.1 Contexte : la réforme des organes conventionnels de l'ONU	45
2.4.2 Orientations relatives aux mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi	47
2.4.3 Diffusion et Promotion	50
2.4.4 Les MNMRS, pierre angulaire des systèmes nationaux?	53
RÉFLEXIONS SUR LES ORIENTATIONS RELATIVES AUX PFGDH GÉNÉRALISTES	56
CHAPITRE 3 – DÉFINIR LES PFGDH : UN CADRE CONCEPTUEL	60
POURQUOI « POINT FOCAL » ?	60
ATTRIBUT 1 : Les PFGDH doivent relever du gouvernement	62
ATTRIBUT 2 : Les PFGDH doivent avoir un mandat explicite sur les droits de l'homme	64

ATTRIBUT 3 : Les PFGDH ne doivent pas directement mettre en œuvre les politiques, mais activer d'autres structures gouvernementales	65
ATTRIBUT 4 : Les PFGDH doivent accumuler et « traduire » des connaissances spécialisées sur les droits de l'homme	67
ATTRIBUT 5 : Les PFGDH doivent être des structures permanentes	69
ATTRIBUT 6 : Les PFGDH doivent disposer de personnel professionnel et de capacités administratives rationnelles	70
LA REDEVABILITÉ, UN SEPTIÈME ATTRIBUT DES PFGDH ?	71
RÉFLEXIONS SUR LE CONCEPT ET LES ATTRIBUTS DES PFGDH	73

CONCLUSION – POUR UN CHAMP D'ÉTUDE ACADÉMIQUE CONSACRÉ AUX PFGDH

TRAVAUX DE RECHERCHE EXISTANT SUR LES PFGDH	75
POUR UN CHAMP DE RECHERCHE EMPIRIQUE ET INTERDISCIPLINAIRE	77
POUR UN CHAMP DE RECHERCHE UNIFIÉ SUR LES PFGDH	79

NOTES

82

ANNEXE – PORTEFEUILLES MINISTÉRIELS POUR LES DROITS DE L'HOMME DANS LE MONDE

96

LISTE DES ENCADRÉS :

- Encadré 1. Extraits de la Déclaration et Programme d'action de Beijing (1995)
- Encadré 2. Évolution des Mécanismes Nationaux de Promotion de la Femme (MNPF) dans le monde arabe
- Encadré 3. Règles pour l'égalisation des chances des handicapés : Règle 17 sur la coordination des travaux (1993)
- Encadré 4. Convention relative aux droits des personnes handicapées, Article 33
- Encadré 5. Analyse des recommandations du Comité de la CDPH relatives aux points focaux prévus par l'article 33(1)
- Encadré 6. Considérations essentielles pour la désignation des points focaux au titre de la CDPH selon le HCDH
- Encadré 7. Bref historique du Ministère des droits de l'homme du Burkina Faso
- Encadré 8. Recommandations du HCDH pour les comités de coordination nationaux des PANDH (2002)
- Encadré 9. Le Système national des droits de l'homme et droit international humanitaire de Colombie
- Encadré 10. Mise en œuvre nationale des décisions individuelles des organes régionaux et internationaux
- Encadré 11. Principales garanties structurelles et capacités des MNRS (HCDH)
- Encadré 12. Principes de pratique du Pacifique pour les mécanismes nationaux de mise en œuvre, d'établissement des rapports et de suivi (2020)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente étude porte sur les **points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme** (PFGDH), entendus comme les structures administratives des États animant l'action du pouvoir exécutif en matière de droits de l'homme et assurant leur mise en œuvre au niveau national via le développement de l'expertise, et des stratégies de mainstreaming et de coordination. Les PFGDH sont considérés par les acteurs internationaux — y compris par l'Institut danois des droits de l'homme — comme **un élément clé des systèmes nationaux des droits de l'homme**, au même titre que les institutions nationales des droits de l'homme (INDH).

Les PFGDH ont **proliféré à travers les pays, revêtant des formes variées** — allant des ministères des droits de l'homme aux délégations interministérielles — **et jouissant de mandats divers** — généralistes ou thématiques. Les PFGDH n'ont jusqu'à présent pas été appréhendés comme un phénomène unique, ni dans la recherche académique, ni dans les orientations émanant des organes internationaux ou régionaux. Les **orientations pouvant guider les PFGDH sont fragmentées**, les acteurs des droits de l'homme ayant au fil du temps recommandé différentes formules — allant des comités de coordination nationale aux 'mécanismes nationaux pour la mise en œuvre, l'élaboration des rapports et le suivi'. L'absence de normes de référence génériques transcendant la diversité des PFGDH explique sans doute cette approche disparate et la rareté de la recherche prenant les PFGDH comme domaine d'investigation.

La présente étude jette les bases d'une compréhension des PFGDH en tant que phénomène et type d'acteur unique, et ouvre la voie à un examen critique de leur contribution au droit et à la pratique des droits de l'homme. Pour ce faire, l'étude **documente la pratique des États** : elle fournit des métadonnées originales, par exemple sur les ministères des droits de l'homme, et met en avant une typologie des diverses incarnations des PFGDH. Elle **compile et analyse les orientations internationales pertinentes**, prenant en compte leur interprétation par les organes compétents en matière de droits de l'homme.

Sur la base de cette analyse, l'étude identifie **six attributs principaux** idéalement attendus des PFGDH. Ceux-ci doivent :

- (1) être des structures gouvernementales ;
- (2) être dotés d'un mandat explicite sur les droits de l'homme ;

- (3) activer les autres acteurs et non mettre en œuvre directement les politiques ;
- (4) accumuler et « traduire » des connaissances spécialisées sur les droits ;
- (5) être des structures permanentes ;
- (6) avoir un personnel professionnel et des routines administratives rationnelles.

Ces attributs permettent de définir les PFGDH en tant que concept, et ainsi de **délimiter et structurer un domaine de recherche scientifique**. Tout comme les Principes de Paris procurent une structure de référence pour l'étude des INDH, les attributs des PFGDH peuvent servir de critères de référence pour évaluer et comparer les divers types de PFGDH, qui, en pratique, peuvent être plus performants en ce qui concerne un attribut plutôt qu'un autre. L'étude conclut en traçant des pistes méthodologiques visant à consolider un programme de recherche sur les PFGDH adoptant l'approche conceptuelle mise en avant.

ABRÉVIATIONS

AGNU	Assemblée Générale des Nations Unies
CDH	Conseil des Droits de l'Homme (Nations Unies)
CDPH	Convention relative aux Droits des Personnes Handicapées
CEDEF	Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'Égard des Femmes
CESAO	Commission Économique et Sociale pour l'Asie Occidentale (Nations Unies)
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
EPU	Examen Périodique Universel
GANHRI	Alliance mondiale des Institutions Nationales des Droits de l'Homme
HCDH	Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme
INDH	Institution Nationale des Droits de l'Homme
MNMRS	Mécanisme National de Mise en œuvre, d'établissement des Rapports et de Suivi
MNPF	Mécanisme National de Promotion de la Femme
MNRS	Mécanisme National d'élaboration des Rapports et de Suivi
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
ODD	Objectifs du Développement Durable
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPCAT	Protocole facultatif à la Convention contre la Torture et autres Peines ou Traitements Cruels, Inhumains ou Dégradants
PANDH	Plan d'Action National pour les Droits de l'Homme
PCN	Point de Contact National (pour la conduite responsable des entreprises)
PFGDH	Point Focal Gouvernemental pour les Droits de l'Homme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
R2P	Responsabilité de Protéger
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

INTRODUCTION

LES PFGDH ET « L'INSTITUTIONNALISATION DOMESTIQUE » DES DROITS DE L'HOMME

La multiplication d'innovations d'ordre institutionnel mises en œuvre par les États dans les années 1990 en matière de droits de l'homme a été marquée par l'émergence de plusieurs types d'acteurs¹. L'essor des Institutions Nationales des Droits de l'Homme (INDH) a monopolisé l'attention, certains chercheurs n'hésitant pas à avancer que « les INDH ont marqué l'entrée de l'État bureaucratique moderne dans la sphère des droits de l'homme – institutionnalisant des pratiques conçues pour régir les droits de l'homme au niveau local »². L'identification des INDH en tant que type d'acteur spécifique, défini par son indépendance, peut être expliquée par l'approbation d'un ensemble de standards dédiés, par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne³ et par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993⁴. Les Principes de Paris ont mis en avant un modèle conceptuel commun, transcendant les différences entre INDH. Ils ont contribué à promouvoir la diffusion des INDH à travers les États⁵ mais aussi à structurer un domaine de recherche sur les INDH⁶.

Parallèlement aux INDH, d'autres types d'acteurs publics dédiés aux droits de l'homme, mais cette fois ancrés dans le gouvernement ou l'exécutif, se sont multipliés. À l'instar des INDH, ces derniers varient en termes d'organisation, de composition, de mandats et de fonctions. Ils sont établis sous forme de mécanismes de coordination, d'unités, de ministères, de délégations interministérielles, de comités nationaux, de groupes de travail, etc. Leur domaine d'activité peut être thématique ou couvrir l'ensemble des droits de l'homme. L'hétérogénéité de ces pratiques a sans doute occulté le fait qu'ils participent d'un phénomène largement similaire, et compliqué la documentation et l'étude de ce phénomène. Cependant, l'hypothèse avancée par divers acteurs, tels que l'Institut danois des droits de l'homme, est que, comme dans le cas des INDH, ces types de structures revêtent des caractéristiques communes, transcendant leur diversité, et peuvent être désignés par le concept générique de « points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme » (PFGDH). Parmi leurs caractéristiques communes, on trouve notamment le rôle de coordinateur que les PFGDH doivent jouer afin d'assurer que toutes les branches du gouvernement contribuent à la mise en œuvre des engagements en matière de droits de l'homme.

L'existence d'une structure de coordination au sein de l'exécutif, quelle que soit sa forme précise, revient comme une préoccupation centrale chez les acteurs internationaux et régionaux des droits de l'homme. Mais c'est aussi un sujet abordé avec prudence, compte tenu du pouvoir discrétionnaire des États sur leur organisation institutionnelle. Comme l'exprimait le Comité sur les droits de l'enfant en 2003 :

En examinant les rapports des États parties, le Comité a presque toujours été amené à inciter à une meilleure coordination [...] entre les ministères de l'administration centrale, [...] entre les autorités nationales et les autres niveaux d'administration et entre le gouvernement et la société civile. [...] Le Comité estime qu'il ne lui appartient pas, en tant qu'organe conventionnel, de proposer des arrangements détaillés pour des systèmes de gouvernement très différents selon les États parties⁷.

Néanmoins, en ligne avec la tendance internationale promouvant l'institutionnalisation domestique des droits de l'homme comme stratégie pour combler les problèmes persistants de mise en œuvre des droits de l'homme⁸, plusieurs modèles de système national des droits de l'homme ont été proposés par les acteurs internationaux ou régionaux, dont les INDH et les PFGDH, sous une forme ou une autre, constituent invariablement les pierres angulaires⁹.

Deux modèles récents sont particulièrement significatifs. Le premier modèle l'est en raison de son pouvoir normatif. En 2006, pour la première fois dans un traité de droits de l'homme, la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) a obligé les États à établir des « points de contact [focal points dans la version anglaise] pour les questions relatives à l'application » et des mécanismes de suivi indépendants ou INDH pour la promotion, la protection et le suivi de la mise en œuvre des normes¹⁰. Le deuxième modèle est significatif parce qu'il concentre une grande partie du débat actuel sur les PFGDH. En 2016, le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies (HCDH) a publié un guide pratique sur les « Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi » (MNRS), à la suite de quoi le Secrétaire général de l'ONU a salué ces MNRS comme un « nouveau type de structure gouvernementale » et déclaré que les INDH et les MNRS, avec les commissions parlementaires des droits de l'homme, étaient les « éléments clés au niveau national »¹¹.

Contrairement aux Principes de Paris pour les INDH, il n'existe aucun ensemble cohérent d'orientations ou de principes internationaux cernant l'essence et les points communs des PFGDH, notamment par respect envers la souveraineté des États sur leurs choix institutionnels. Les orientations internationales existantes en matière de PFGDH sont fragmentées, incomplètes et manquent de cohérence. Elles sont fragmentées parce que les différents ensembles d'orientations traitent de thèmes ou de catégories spécifiques de détenteurs de droits, ou de fonctions spécifiques des PFGDH. Elles sont incomplètes parce que certaines pratiques significatives des États ne sont ni documentées ni couvertes par les orientations

internationales, par exemple les ministères des droits de l'homme. Les éléments d'orientation qui existent manquent enfin de cohérence. Des couches successives d'orientations, certaines remontant aux années 1970, se sont comme sédimentées, se surimposant plutôt que se construisant progressivement et logiquement les unes par rapport aux autres, aboutissant ainsi à des tensions conceptuelles. L'une des raisons qui permettent à cette approche disparate de persister est l'absence d'un recueil unique, compilant et examinant la pratique et les orientations, préluce nécessaire à l'articulation et à l'harmonisation des recommandations internationales.

OBJECTIF, MÉTHODOLOGIE ET APERÇU DE L'ÉTUDE

L'objectif premier de cette étude est par conséquent de documenter et d'analyser la pratique et les orientations existantes en matière de PFGDH. L'étude repose sur l'hypothèse selon laquelle l'examen des séries successives d'orientations portant sur différents types de PFGDH pourrait permettre de conceptualiser génériquement les PFGDH, en identifiant les principaux attributs qu'ils sont sensés détenir. La documentation, l'examen critique et la proposition conceptuelle pourraient présenter trois avantages : 1) contribuer à établir des orientations mieux articulées et plus cohérentes, 2) procurer un cadre conceptuel pour l'évaluation et l'établissement des PFGDH, et 3) délimiter et structurer un domaine d'étude afin de favoriser la recherche sur les PFGDH.

Du point de vue méthodologique, la recherche est exploratoire et adopte le néoréalisme juridique comme approche principale : elle s'appuie sur le raisonnement juridique et les données empiriques renseignant la pratique. Cette étude propose une analyse critique et conceptuelle : il ne s'agit ni d'un document prescriptif décrivant un type idéal de PFGDH en tant que partie intégrante du modèle à privilégier pour les systèmes nationaux des droits de l'homme, ni d'une boîte à outils pour leur établissement. Cela étant dit, les États et les praticiens pourront sans doute trouver cette étude utile, car elle procure, en un seul et unique document, un aperçu complet des orientations internationales existantes. Elle identifie et évalue certains grands enjeux reconnus par les orientations internationales comme pertinents pour l'établissement des PFGDH. Des encadrés, proposant au lecteur certains passages centraux des orientations existantes et des exemples illustratifs de pratiques ou de modèles préconisés par divers organes des droits de l'homme, jalonnent le texte afin d'accroître l'utilité pratique de l'étude. Enfin, les notes de fin d'ouvrage peuvent servir de ressources aux États, en référençant les orientations et autres types de littérature prescriptive et en proposant des liens permettant d'y accéder.

L'étude est articulée de la manière suivante :

- Le Chapitre 1 documente la pratique des États et analyse les orientations relatives aux PFGDH dotés d'un mandat thématique, en se focalisant principalement sur les droits des femmes et des personnes handicapées.

- Le Chapitre 2 documente la pratique des États et analyse les orientations relatives aux PFGDH dotés d'un mandat généraliste. Il évalue notamment la façon dont les récentes orientations sur les MNRS complètent et réorientent en partie les schémas existants.
- Le Chapitre 3 constitue une proposition conceptuelle sur les PFGDH. Sur la base de l'analyse des orientations, il déduit les attributs principaux des PFGDH, qui forme les contours d'un concept. Le Chapitre expose les grandes questions que pourrait soulever l'opérationnalisation de chacun de ces attributs.

La conclusion entrevoit la manière dont cette approche conceptuelle peut structurer un domaine de recherche sur les PFGDH. Elle présente les travaux de recherche pertinents et évalue les options méthodologiques pour de futurs travaux académiques.

CHAPITRE 1

LES PFGDH DOTÉS D'UN MANDAT THÉMATIQUE

La pratique consistant à établir des points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme a initialement émergé dans le cadre de domaines thématiques spécifiques – entendus comme consacrés à un thème ou à une catégorie de détenteurs de droits particulières. Deux domaines se démarquent et méritent un examen plus approfondi : les droits des femmes (Section 1.1) et les droits des personnes handicapées (Section 1.2). La Section 1.3 passe en revue plus rapidement des exemples issus d'autres domaines thématiques : droits de l'enfant, entreprises et les droits de l'homme, responsabilité de protéger et droit international humanitaire.

1.1 PFGDH DANS LE DOMAINE DES DROITS DES FEMMES

1.1.1 ORIENTATIONS

Depuis la toute première conférence mondiale sur les femmes, organisée par les Nations Unies à Mexico en 1975, toutes les conférences internationales consacrées aux femmes qui lui ont succédé ont appelé de leurs vœux l'établissement d'organismes gouvernementaux formellement responsables de « la promotion de la femme » ou de « l'égalité des sexes ». À l'époque, les délégués avaient appelé les États à mettre en place des « dispositifs nationaux » appropriés et expliqués ci-dessous.

La création d'un dispositif multisectoriel et interdisciplinaire au sein des gouvernements tel que commissions nationales, services de la condition féminine, etc., doté du personnel et des crédits nécessaires, pourrait, à titre provisoire, contribuer efficacement à accélérer la réalisation de l'égalité des chances pour les femmes et leur pleine intégration à la vie nationale. Parmi leurs membres, ces organes devraient comprendre à la fois des femmes et des hommes représentant tous les groupes de la société responsables de la formulation et de l'exécution des politiques dans le secteur public. Y seraient également représentés divers ministères et services gouvernementaux (en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé, du travail, de la justice, des communications et de l'information, de la culture, de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, du développement rural, de la protection sociale, des finances et de la planification) ainsi que des organismes publics et privés appropriés¹².

Les conférences mondiales ont joué un rôle crucial dans la diffusion de tels organismes spécialisés, mais les idées qu'elles véhiculent émanent intrinsèquement de suggestions émises par les mouvements internationaux des femmes. Dans un examen précurseur de la propagation des « mécanismes nationaux de promotion de la femme » de 1975 à 1988, les politologues Jaqui True et Michael Mintrom ont souligné « combien les conférences de l'ONU sur les femmes ont été importantes ; elles ont en quelque sorte servi de paratonnerre et contribué à canaliser le fourmillement d'idées et l'énergie collective émanant du mouvement international des femmes en préceptes et engagements pour une action politique au niveau de l'État-nation »¹³. La politologue Judith Squires a également décrit comment des changements stratégiques au sein des mouvements féministes, surmontant leur méfiance initiale à l'égard de la bureaucratie et leur focalisation sur le militantisme politique, ont rendu possibles ces développements institutionnels. Les organismes spécialisés étaient une facette des revendications du mouvement féministe, qui préconisait par ailleurs la représentation des femmes et des quotas dans le service public. En tant que tel, l'« engagement à la création d'organismes chargés de l'élaboration des politiques relatives aux femmes en tant que norme internationale associée à la bonne gouvernance », obtenu en 1995, est estimé comme l'une des plus grandes victoires des mouvements féministes transnationaux¹⁴.

À l'occasion de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes qui s'est tenue en 1995 à Beijing¹⁵, les États ont résolument détaillé leurs attentes en termes de fonctions prévues et de garanties institutionnelles pour la mise en place de tels mécanismes (voir Encadré 1). La Déclaration et le Programme d'action qui en ont résulté restent à ce jour la référence la plus importante et la plus consolidée pour les PFGDH sur les droits des femmes.

ENCADRÉ 1. EXTRAITS DE LA DÉCLARATION ET PROGRAMME D'ACTION DE BEIJING (1995)

201. Tout État devrait avoir un mécanisme chargé de la promotion de la femme, qui soit la principale entité de coordination des politiques nationales. De tels mécanismes ont pour tâche essentielle d'appuyer l'intégration de la problématique hommes-femmes dans tous les secteurs et dans toutes les entités de l'État. Pour fonctionner efficacement, ces mécanismes nationaux doivent réunir les conditions ci-après :

- (a) Être situé au niveau le plus élevé possible de l'État et relever directement d'un ministre ;
- (b) Être un mécanisme ou dispositif institutionnel qui facilite, comme il convient, la décentralisation de la planification, de l'exécution et du suivi en vue d'assurer la participation des organisations non gouvernementales et des collectivités depuis la base jusqu'au sommet ;
- (c) Disposer de ressources financières et humaines suffisantes ;

(d) Pouvoir influencer sur l'élaboration de toutes les politiques du gouvernement.

202. Lors de l'examen des mécanismes chargés de favoriser la promotion de la femme, les gouvernements et les autres acteurs devraient encourager l'adoption de mesures énergiques et visibles visant à assurer la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans toutes les politiques et tous les programmes afin d'en analyser les conséquences sexospécifiques, avant toute décision.

Objectifs stratégiques : H1. Créer ou renforcer les mécanismes nationaux et autres organes gouvernementaux. H2. Intégrer une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans l'élaboration des dispositions législatives, des politiques et des programmes et projets d'intérêt général. H3. Produire et diffuser des données et des informations ventilées par sexe aux fins de planification et d'évaluation.

Source : *Déclaration et Programme d'action de Beijing, adoptés à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes* (UN Doc. A/CONF.177/20/Add.1, 1995) par. 201 et 203.

Comparé à la participation des États aux conférences mondiales et aux liens que les pays entretiennent avec les ONG internationales de femmes, l'adhésion aux organisations internationales et la ratification d'instruments juridiques tels que la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), n'ont pas agi comme variables explicatives cruciales pour la diffusion des mécanismes institutionnels¹⁶. La CEDEF de 1979 ne comportait pas de dispositions prescrivant l'établissement d'institutions nationales. La Recommandation générale No. 6, adoptée par le Comité de la CEDEF en 1988 et consacrée aux « Mécanismes nationaux et publicité efficaces », se contentait de recommander aux États « de créer ou de renforcer des mécanismes, institutions et dispositifs nationaux efficaces à un échelon gouvernemental élevé en les dotant des ressources, du mandat et des pouvoirs voulus pour : (a) donner des avis sur les incidences à l'égard des femmes de toutes les politiques gouvernementales ; (b) suivre de façon exhaustive la situation des femmes ; (c) aider à formuler de nouvelles politiques et à mettre effectivement en œuvre des stratégies et des mesures tendant à mettre un terme à la discrimination »¹⁷.

Néanmoins, le Comité de la CEDEF a graduellement joué un rôle plus actif dans l'examen et dans la promotion de PFGDH chargés des droits des femmes, surtout après l'adoption de la Déclaration de Beijing. Le Comité a reconnu la Déclaration comme orientation normative complémentaire¹⁸ et demande donc aux États de couvrir dans leurs rapports dus au titre de la CEDEF les 12 sujets de préoccupation identifiés par la Déclaration de Beijing, dont l'établissement de mécanismes institutionnels spécialisés fait partie. Sur cette base, il examine les structures des

États et émet des recommandations. Par exemple, en 2017, lors de son examen du rapport de la Jordanie, le Comité a évalué la Commission nationale pour les femmes et recommandé à la Jordanie :

- (a) de renforcer davantage la capacité institutionnelle du mécanisme national de promotion de la femme et de le doter du mandat, du pouvoir de décision et des ressources humaines, techniques et financières nécessaires pour intégrer la question de l'égalité des sexes dans toutes les politiques des ministères et services publics et pour lui permettre d'ouvrir des antennes dans tous les gouvernorats, en particulier dans les zones rurales.
- (b) de continuer à assurer la coordination et la coopération entre le mécanisme national, les organisations de la société civile et les organisations non gouvernementales qui s'occupent des femmes afin d'encourager une planification participative visant à faire progresser la condition de la femme.
- (c) d'examiner les effets de la Stratégie nationale de promotion de la femme en Jordanie (2013-2017) afin d'évaluer les progrès réalisés sur la voie de l'égalité des sexes et d'élaborer une nouvelle stratégie pour la période 2018-2022 ainsi qu'un plan d'action qui définit clairement les compétences des autorités nationales et locales en ce qui concerne la mise en œuvre de cette stratégie et s'appuie sur un système complet de collecte de données et de suivi¹⁹.

Des traités plus récents, à dimension régionale, prescrivent désormais légalement les structures institutionnelles nécessaires pour la mise en œuvre de certains droits des femmes. La Convention de 2011 du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (connue sous le nom de Convention d'Istanbul) prévoit que « les Parties désignent ou établissent un ou plusieurs organes officiels responsables pour la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des mesures prises afin de prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par la [...] Convention. Ces organes coordonnent la collecte des données [...], analysent et en diffusent les résultats²⁰.

Il ressort de ce rapide examen des orientations que, depuis leur origine, les PFGDH chargés des droits des femmes ont pour principale fonction d'impulser une dynamique nationale, en se concentrant sur l'intégration (mainstreaming) au sein du gouvernement et sur les liens avec les mouvements de femmes. La Déclaration de Beijing stipule que « les mécanismes ont pour tâche essentielle d'appuyer l'intégration de la problématique hommes-femmes dans tous les secteurs et dans toutes les entités de l'État ». La logique qui sous-tend cette approche est que l'intégration peut éviter le risque que la coordination des politiques à travers un organisme gouvernemental spécialisé aboutisse à marginaliser ces politiques. Si la coordination peut simplement consister à distribuer les activités, à les répartir au sein des divers programmes de l'État et à collecter les informations, l'intégration peut s'avérer plus ambitieuse et viser à transformer les missions institutionnelles des acteurs étatiques, tant en termes d'agenda que de procédures. L'intégration

repose sur une gamme de techniques, telles que les listes de contrôle du suivi de la situation des femmes, les directives et la sensibilisation²¹.

Par ailleurs, l'état de la recherche ainsi que les comptes-rendus historiques sur la diffusion de ces mécanismes, insistant notamment sur leurs liens inextricables avec les mouvements féministes et les organisations de femmes, montre à quel point la question de la « redevabilité » est un déterminant significatif des mécanismes nationaux portant sur l'égalité des sexes. Ces derniers sont régulièrement présentés comme une institutionnalisation, et, partant, comme représentant les mouvements féministes et les organisations de femmes. En tant que telle, l'étude commandée par la Banque Mondiale mentionnée plus haut souligne « l'importance de groupes et d'individus extérieurs à l'État pour reconnaître les mécanismes de promotion des femmes capables de parler au nom des femmes et/ou de les représenter » et affirme que « la notion selon laquelle les organismes chargés de l'élaboration des politiques relatives aux femmes peuvent représenter l'intérêt des femmes est [...] considérée comme l'une des fonctions principales des organismes »²².

1.1.2 PRATIQUE DES ÉTATS

Comme l'ont montré True et Mintrom, grâce aux Conférences mondiales, « même les pays où les femmes sont réputées souffrir d'une grande injustice en raison du genre ont initié des changements institutionnels afin de promouvoir la cause des femmes et de l'égalité des sexes. Cette diffusion rapide et mondiale d'une innovation bureaucratique au niveau de l'État est sans précédent dans la période d'après-guerre »²³. Dans le sillage de la Conférence mondiale de Mexico en 1975, 17 pays ont adopté les premiers « mécanismes nationaux de promotion de la femme ». Les premiers mécanismes de haut niveau ont été instaurés en 1976 par le Canada et l'Islande, et le premier ministère à part entière a été créé en Nouvelle-Zélande en 1984. Les Conférences mondiales de Copenhague en 1980 et de Nairobi en 1985 ont constitué des encouragements supplémentaires, et la Déclaration de Beijing en 1995 est considérée comme l'accélérateur décisif en faveur de leur généralisation. En trois ans seulement après la Conférence de Beijing, 28 pays ont établi un mécanisme étatique et 13 ont modernisé des mécanismes préexistants²⁴.

Depuis 1993, l'ONU²⁵ tient un « Répertoire des mécanismes nationaux pour l'égalité des sexes »²⁶. Celui-ci inclut principalement les « mécanismes » de la Déclaration de Beijing ainsi que d'autres types d'organismes et d'institutions apparentés²⁷. L'examen des éditions successives du Répertoire permet d'identifier certaines tendances dans la pratique des États. Un constat général est que tous les pays du monde, à une seule exception près, ont identifié un mécanisme national pour l'égalité des sexes²⁸. Une convergence progressive en termes de choix institutionnels peut également être observée. En 1996, les deux tiers de tous les mécanismes nationaux étaient placés au sein du gouvernement, et un tiers étaient des structures non-gouvernementales ou mixtes²⁹ : mais en mai 2020, 88,5 %

des mécanismes étaient une structure ministérielle (parfois une unité au sein du cabinet de la présidence ou du premier ministre), et 10 % supplémentaires étaient une agence, un conseil ou une commission, parfois rattaché à l'exécutif. Trois pays continuent de privilégier un autre type d'organisation (association, syndicat)³⁰, mais certains types de mécanismes, tels que les commissions parlementaires, ont désormais disparu du Répertoire³¹. Ceci témoigne d'une préférence croissante pour les structures gouvernementales.

La nature des ministères hébergeant les mécanismes nationaux varie d'un pays à l'autre. Sur les 171 pays ayant désigné une structure ministérielle comme mécanisme national pour l'égalité des sexes, 84 ont des ministères dotés d'un mandat explicite concernant l'égalité des sexes ou les femmes dans leur titre officiel : 18 de ces départements ministériels sont uniquement dédiés à l'égalité des sexes, et 66 couvrent l'égalité des sexes et d'autres domaines politiques (les affaires sociales, la jeunesse et les affaires familiales font partie des secteurs récurrents). D'autres pays attribuent généralement le mandat à des ministères généraux chargés des affaires sociales, de l'égalité des chances, du travail ou de la santé. Quelques exceptions subsistent — par exemple, six pays attribuent le mandat au ministère des affaires étrangères, traitant ce mandat comme une obligation internationale, une question externe plutôt qu'interne, ou tout simplement comme un point de contact pour les organes de l'ONU³². L'encadré 2 illustre l'évolution dans le temps des choix institutionnels par pays ainsi que la diversité résiduelle des options, en se concentrant sur le monde arabe.

ENCADRÉ 2. ÉVOLUTION DES MÉCANISMES NATIONAUX DE PROMOTION DE LA FEMME (MNPF) DANS LE MONDE ARABE

Avant la Conférence de Beijing, la présence de MNPF dans le monde arabe se limitait surtout aux départements, directions et unités relevant de ministères dotés de vastes portefeuilles, tels que les ministères du développement social. Un rapport de 2010 sur les MNPF relève l'émergence progressive d'entités de ce type depuis 1967, quand la République Arabe Syrienne établit l'Union générale des femmes syriennes au sein du pouvoir exécutif et législatif. L'Égypte suivit en 1970 en instaurant la Direction de la condition féminine au sein du Ministère des affaires sociales. D'autres pays de la région leur emboîtèrent le pas à la suite de la première conférence mondiale des femmes en 1975.

Cependant, les gouvernements du monde arabe ont depuis 1995 fait preuve d'un engagement plus prononcé envers l'établissement de MNPF, dont plusieurs ont vu leur statut élevé de commission ou conseil en ministère. Souvent, l'établissement de ces mécanismes a été étroitement lié à la structure du pouvoir des pays respectifs, étant donné que, dans de nombreux cas, les MNPF étaient présidés par la Première Dame du pays, ce qui leur assurait un soutien politique accru. [...] En 2010, sur les quinze MNPF établis, huit étaient présidés par une Première Dame.

À l'heure actuelle, les MNPF du monde arabe revêtent différentes structures. Dans certains pays, les MNPF fonctionnent comme des ministères à part entière, dotés soit d'un mandat autonome consacré spécifiquement à l'égalité des sexes et à l'amélioration du statut de la femme (l'État de Palestine par exemple), soit d'un portefeuille plus vaste et/ou mixte incluant la condition féminine parmi d'autres mandats (comme la Tunisie et le Maroc). Dans d'autres pays arabes, les MNPF prennent la forme d'institutions quasi-gouvernementales (Bahreïn, Égypte, Jordanie, Kuwait et Yémen). Cas unique en son genre, au Liban, le Ministère d'État pour l'émancipation économique des femmes et de la jeunesse et la Commission nationale pour les femmes libanaises se partagent le portefeuille de l'égalité des sexes.

Toutefois, comparés à d'autres institutions, la capacité des MNPF est dans l'ensemble limitée, problème que rencontrent également des MNPF en dehors du monde arabe. Les mécanismes nationaux de promotion de la femme ont des difficultés à exercer leur mandat pour plusieurs raisons : leur travail peut être isolé et marginalisé ; l'existence de structures fortement patriarcales ; et, étant donné les crises économiques et les conflits auxquels sont confrontés certains pays arabes, la condition féminine est de plus en plus souvent reléguée au second plan. Dans certains contextes, les MNPF sont purement symboliques, ce dont témoigne dès le départ la faiblesse de conception délibérée des MNPF au sein de structures institutionnelles plus vastes. Dans le monde arabe, les MNPF sont depuis leur mise place confrontés à des défis variés, notamment des contextes socio-économiques enracinés, des structures institutionnelles internes fragiles, des ressources humaines et financières limitées, et une résistance culturelle et sociétale, entre autres. Les MNPF se sont heurtés à un manque de soutien adéquat, ce qui s'exprime par une pénurie de fonds et une pléthore d'obstacles législatifs.

Malgré leurs formes et leurs défis variés, les MNPF du monde arabe ont fortement contribué à documenter les efforts des États pour mettre en œuvre la CEDEF et le [Programme d'action de Beijing] et ont plaidé pour des réformes législatives tenant en compte la situation des femmes, telles que l'adoption de lois relatives à la violence à l'égard des femmes et aux initiatives d'émancipation économique.

Source : UN ESCWA, *Cultivating Resilient Institutions in the Arab World: National Women's Machineries in Challenging Times*, 2019 (UN Doc. E/ESCWA/ECW/2019/4).

Il existe une abondante documentation sur les dispositifs/mécanismes nationaux pour l'égalité des sexes, comprenant entre autres des passages en revue généraux des pratiques, commandés par des organisations internationales³³, ainsi que des études scientifiques³⁴. Ces types de littérature attirent inévitablement l'attention sur les défis que rencontrent les mécanismes nationaux, voire la situation précaire dans

laquelle la majorité d'entre eux se trouvent. Comme l'illustre l'examen des pays arabes présenté dans l'Encadré 2, ces défis incluent le manque de personnel et de ressources financières, la fragilité du cadre institutionnel, le manque d'autorité et de pouvoirs de coordination, la marginalisation politique, etc.

Un défi supplémentaire consiste pour les points focaux à comprendre leur fonction en tant que catalyseur visant à l'intégration de questions transversale au sein du gouvernement. Comme le relève une étude globale commandée par la Banque mondiale en 2010 :

Bien que les directives du Programme d'action [de Beijing] stipulent clairement que le mandat des mécanismes nationaux [consiste] à promouvoir l'égalité des sexes et l'émancipation des femmes à travers une action catalytique et une stratégie à double voie d'intégration de la dimension de genre et de mesures ciblées, les implications de l'action catalytique et de l'intégration de la dimension de genre restent mal comprises. Dans de nombreux pays, les mécanismes nationaux sont encore aujourd'hui plus occupés à mettre en œuvre leurs propres projets de prestation de services aux femmes qu'à jouer un rôle catalyseur en conseillant les autres ministères et départements sur la façon d'intégrer la question de l'égalité des sexes dans leurs politiques et programmes³⁵.

1.2 PFGDH DANS LE DOMAINE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

1.2.1 ORIENTATIONS ET PRATIQUE AVANT 2006

L'émergence de pratiques et d'orientations sur les PFGDH relatifs aux droits des personnes handicapées a suivi un développement chronologique similaire. Le Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées de 1982 prévoyait que « les gouvernements devraient créer un organisme (par exemple, une commission, un comité ou tout autre organisme national) pour centraliser [...] le suivi des activités [...] exécutées par les divers ministères ou autres organismes gouvernementaux et par les [ONG] »³⁶.

Un des principaux objectifs de ces mécanismes était de répondre aux défis identifiés dans la promotion et la protection des droits au niveau national, l'une des questions centrales découlant de la nature transversale de l'action en matière de droits de l'homme et de la fragmentation des compétences des acteurs de l'exécutif. La coordination était par conséquent un objectif primordial et, en 1991, l'ONU approuva des Directives applicables à la création ou au renforcement de comités de coordination nationaux sur l'invalidité ou d'organes similaires³⁷. Le besoin de coordination était justifié sur la base du principe selon lequel « les problèmes des personnes handicapées ne peuvent pas être considérés et résolus dans l'abstrait »³⁸. Les questions liées au handicap étaient définies comme étant à la fois « complexes » et « multidisciplinaires »³⁹. La coordination était en outre nécessaire pour assurer « une approche globale plutôt que sélective » de la question,

l'égalité des chances et la pleine participation des personnes handicapées étant liées à toutes les sphères de la société⁴⁰. Les Directives estimaient enfin que la coordination permet d'éviter les duplications d'activités et de maximiser l'utilisation des ressources existantes et, inversement, d'identifier les secteurs ayant négligé les questions relatives aux droits et de suggérer des initiatives⁴¹.

L'un des principaux résultats de la Décennie pour les personnes handicapées a été, en 1993, l'adoption des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés par l'Assemblée générale de l'ONU. Ces Règles représentent un engagement moral et politique. Elles consolident l'adoption d'une approche du handicap basée sur les droits de l'homme et expriment, entre autres, les attentes en matière de mécanismes institutionnels, détaillées dans l'une de ces 22 Règles (voir Encadré 3).

ENCADRÉ 3. RÈGLES POUR L'ÉGALISATION DES CHANCES DES HANDICAPÉS : RÈGLE 17 SUR LA COORDINATION DES TRAVAUX (1993)

C'est aux États qu'il incombe de créer des comités de coordination nationaux ou des organes analogues qui puissent servir de centres de liaison nationaux pour les questions se rapportant à l'incapacité et de renforcer ces comités.

- (a) Le comité de coordination national (ou entité analogue) devrait être un organe permanent, régi par les règles juridiques et administratives voulues.
- (b) C'est en réunissant les représentants d'organisations publiques et privées que le comité pourra le mieux s'assurer une composition intersectorielle et multidisciplinaire. Les intéressés pourraient représenter les ministères compétents, des organisations d'handicapés et des organisations non gouvernementales.
- (c) Les organisations d'handicapés devraient pouvoir se faire dûment entendre au comité de coordination national, de façon que celui-ci soit au courant de leurs préoccupations.
- (d) Le comité de coordination national devrait avoir l'autonomie et être doté de ressources suffisantes pour être en mesure de prendre les décisions voulues. Il devrait relever des autorités gouvernementales les plus élevées.

Source : Assemblée Générale de l'ONU, *Règles pour l'égalisation des chances des handicapés* (UN Doc. A/RES/48/96, 1993).

Tout comme le mouvement féministe a promu et accompagné la diffusion de PFGDH sur les droits des femmes, le mouvement international des personnes handicapées a influencé les dispositifs institutionnels privilégiés pour les PFGDH portant sur les droits des personnes en situation de handicap. Ceci, en particulier, a conduit à mettre l'accent sur des points focaux hybrides, composés d'acteurs étatiques et non-étatiques, afin de permettre aux personnes handicapées à prendre part aux décisions les concernant. Le mouvement des personnes handicapées s'est

en effet beaucoup concentré, surtout depuis les années 1990, sur la participation au processus de décision concernant tous les aspects affectant les personnes handicapées. L'objectif était de rectifier les tendances paternalistes répandues, non seulement au sein du gouvernement, mais aussi dans la société, en commençant, par exemple, par remplacer les organisations pour personnes handicapées, telles que les œuvres caritatives, par des organisations de personnes handicapées. Si les organes de coordination peuvent inclure des représentants des ministères, les Règles prévoient que « les organisations d'handicapés devraient pouvoir se faire dûment entendre au comité de coordination national, de façon que celui-ci soit au courant de leurs préoccupations ».

À la suite de l'adoption de ces orientations, des points focaux nationaux dédiés aux personnes handicapées ont été instaurés dans de nombreux pays. Ils revêtaient généralement la forme d'organismes guidant l'intégration de la question du handicap dans tous les secteurs, et dont le personnel était en partie composé de personnes handicapées⁴². En 2006, on estimait que 63 % des pays avaient mis en place des comités de coordination permanents, tels que des commissions ou conseils des personnes handicapées⁴³.

1.2.2 ORIENTATIONS ET PRATIQUE APRÈS LA CDPH DE 2006

En 2006, la Convention relative aux droits des personnes handicapées a introduit une disposition sans précédent dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, en créant une obligation pour les États parties de mettre en place des structures nationales dédiées à la mise en œuvre et au suivi (voir Encadré 4). Son article 33 indique les éléments nécessaires pour l'application des droits inscrits dans la Convention, tous orientés vers la création de systèmes autonomes au niveau national. Ces éléments sont (1) les « points de contact » (appelés « focal points », donc « points focaux », dans la version anglaise de la Convention) et « dispositifs de coordination » au sein du gouvernement pour l'application ; (2) les INDH et mécanismes indépendants pour la promotion, la protection et le suivi ; et (3) la participation de la société civile et des détenteurs de droits pour toutes les fonctions.

Les normes contraignantes inscrites à l'article 33 de la CDPH ne sont pas strictement alignées sur les orientations détaillées dans les Règles de 1993. L'énoncé de l'Article 33 soulève la question de savoir si les points focaux et les structures de coordination doivent inclure des acteurs étatiques et non-étatiques. Lors des négociations du traité, les organisations de personnes handicapées et des droits de l'homme ont insisté sur le fait que « le concept de ces comités de coordination va au-delà d'une coordination purement intra gouvernementale et d'un point focal au sein du gouvernement comme le prévoit [...] le projet de texte. Les comités de coordination nationaux ou organes similaires prévus par les Règles sont des structures permanentes devant inclure des représentants des institutions publiques concernées, de personnalités éminentes et d'[ONG], en mettant l'accent

sur la représentation adéquate des organisations de personnes handicapées »⁴⁴. Toutefois, la Convention stipule finalement que les mécanismes de coordination devront également être établis « au sein de [l'] administration ».

ENCADRÉ 4. CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES – ARTICLE 33

Application et suivi au niveau national

1. Les États Parties désignent, conformément à leur système de gouvernement, un ou plusieurs points de contact pour les questions relatives à l'application de la présente Convention et envisagent dûment de créer ou désigner, au sein de leur administration, un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à cette application dans différents secteurs et à différents niveaux.
2. Les États Parties, conformément à leurs systèmes administratif et juridique, maintiennent, renforcent, désignent ou créent, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, selon qu'il conviendra, de promotion, de protection et de suivi de l'application de la présente Convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme.
3. La société civile - en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent - est associée et participe pleinement à la fonction de suivi.

Source : Assemblée Générale de l'ONU, *Convention sur les droits des personnes handicapées* (UN Doc. A/RES/61/106, 2006).

En outre, l'article 33 n'est pas entièrement explicite, et permet du moins diverses interprétations. L'analyse des travaux préparatoires de la CDPH révèle la polysémie de la notion de « point focal » – interprété comme signifiant soit une personne, soit une structure. Facteur aggravant, le « point focal » a par la suite été traduit différemment selon les versions linguistiques officielles, à savoir par « point de contact » dans la version française. La CDPH n'énonce pas clairement les fonctions des points focaux, malgré les propositions émises par les ONG durant les négociations du traité pour préciser leurs tâches. La possibilité de désigner « un ou plusieurs points de contact », introduite pour tenir compte des systèmes d'États fédéraux, n'a fait qu'ajouter à la confusion conceptuelle et ouvert la voie à diverses interprétations du lien entre les points focaux et les mécanismes de coordination. Enfin, l'article 33 octroie un pouvoir discrétionnaire aux États : les mécanismes de coordination ne sont pas obligatoires et toutes les structures devront être établies « conformément à leurs systèmes administratif et juridique ».

En pratique, l'interprétation des États Parties varient grandement. Parfois, le point focal est aussi désigné comme mécanisme de coordination. Certains États Parties ont désigné le point focal comme mécanisme de coordination (comme l'Italie et le Royaume Uni). Certains ont désigné un point focal et des mécanismes de coordination complémentaires au sein de l'exécutif (comme le Danemark et la France). En revanche, dans de nombreux pays, surtout en Amérique latine, des conseils nationaux sur le handicap, composés à la fois de représentants du gouvernement et de la société civile, et parfois d'autres acteurs, ont été établis ou désignés comme mécanismes de coordination, et même, dans certains cas, comme le point focal (comme en Équateur et au Mexique).

L'organe conventionnel de surveillance du traité, le Comité des droits des personnes handicapées, a fait preuve de beaucoup de souplesse au sujet de l'article 33(1) et accepté une grande variété de pratiques. Il n'a pas œuvré en faveur d'une clarification des imprécisions conceptuelles et des divergences d'interprétation, comme le montre l'analyse de sa jurisprudence (voir Encadré 5).

ENCADRÉ 5. ANALYSE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DE LA CDPH RELATIVES AUX POINTS FOCaux PRÉVUS PAR L'ARTICLE 33(1)

Le Comité n'a pas publié d'orientations générales au sujet de l'article 33(1), et mon examen des 55 premières observations finales émises par le Comité révèle que seules 24 des 55 observations finales abordaient la question de l'application de l'article 33(1) par les États. Ceci est d'autant plus frappant que, dans leurs rapports initiaux, pas moins de 34 pays omettaient de faire état de la désignation d'un point focal. Des pays aussi divers que la Jordanie, la Chine, la Colombie et l'Ukraine mentionnaient uniquement un mécanisme de coordination, et le Comité ne leur a pas demandé de désigner un « point focal ». Dans les rapports de plusieurs États, les conseils des personnes handicapées étaient soit présentés comme mécanisme de coordination (par exemple par le Mexique, la Croatie ou la Jordanie) ou comme point focal (Espagne), soit ils étaient mentionnés au titre de l'article 33(1), sans définition claire de leur rôle (Maurice, Italie). Tous ont été acceptés par le Comité, à deux exceptions près (Émirats Arabes Unis et Ouganda).

Dans la plupart des cas, le Comité ne fait pas respecter la nature obligatoire de la désignation du point focal. En outre, il règne une certaine confusion quant à la logique et aux particularités respectives de ces deux mécanismes et aucun détail n'est donné sur la façon dont, étant distincts, ceux-ci sont censés collaborer. Dans les cas où les rapports d'État ne mentionnent ni point focal ni mécanisme de coordination, les recommandations du Comité varient. Dans trois cas, le Comité recommande la désignation à la fois d'un point focal et d'un mécanisme de coordination ; dans un cas, la désignation d'un point focal unique ; dans un autre, la désignation de plusieurs points focaux ; et dans deux cas, l'établissement d'un mécanisme de coordination uniquement. Dans de rares cas, le Comité attire l'attention des États Parties sur certaines exigences, telles que :

- les ressources techniques, matérielles et financières nécessaires pour le point focal ou le mandat et l'autorité juridiques de l'institution de tutelle (République de Corée, Iran, Guatemala, Ouganda, Argentine, Lituanie et Slovaquie) ;
- l'expansion des points focaux existants à tous les niveaux ou branches du gouvernement (Allemagne, Ouganda, Bosnie et Herzégovine, Argentine, Union européenne, Éthiopie et Lituanie) ; et
- l'établissement d'acteurs chargés de la mise en œuvre à un haut niveau institutionnel (Chine – Hong Kong, Argentine, Émirats Arabes Unis et Qatar).

En somme, le Comité de la CDPH interprète l'article 33(1) très librement. Dans un entretien, un(e) ancien(ne) membre du Comité le reconnaît, et explique que le Comité est soucieux de respecter le fait que chaque État est libre de s'organiser comme il l'entend. Les membres préfèrent s'investir dans l'article 33(2) sur les mécanismes de suivi indépendants, qu'ils identifient comme les « homologues naturels » du Comité au niveau national. Un conseiller de son Secrétariat ajoute que le Comité est « très réticent à aborder les mécanismes de coordination, parce qu'ils ne sont pas obligatoires [...et] ne le fait que s'il est clair que quelque chose ne fonctionne manifestement pas ».

Source : Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries* (PhD diss., Université de Copenhague, 2020), 108–110.

Il subsiste donc une certaine confusion entre les points focaux et les mécanismes de coordination, aussi bien dans la pratique que dans les orientations internationales — les organes conventionnels hésitant à être trop prescriptifs. Dans une étude phare de 2009 sur la question, le HCDH rappelle qu'« il n'est pas utile de s'attacher à décrire de façon détaillée les dispositifs nationaux pour des systèmes de gouvernement très différents »⁴⁵ et se contente d'identifier certaines « considérations générales essentielles » reprises en Encadré 6⁴⁶. Les acteurs onusiens adoptent une position pragmatique : les comités de coordination existants, basés sur les Règles antérieures, peuvent être désignés comme points focaux et/ou mécanismes de coordination au titre de l'article 33(1) de la CDPH, à condition qu'ils soient renforcés⁴⁷.

De nombreux défis sont rencontrés par les structures de coordination établies par les États. Comme le reconnaît le HCDH, ceux-ci peuvent inclure « l'absence de mandat juridique clair, le manque de ressources de fonctionnement des dispositifs de coordination, la participation limitée des personnes handicapées et l'exclusion de certains types de handicap ». Par ailleurs, « les lois établissant les dispositifs de coordination ne sont souvent accompagnées d'aucun règlement ou décret d'application ». Dans de nombreux cas, ces structures ont une existence juridique sur le papier, mais ne sont pas opérationnelles en réalité. Le HCDH avance que la ratification de la Convention offre une occasion privilégiée de renforcer les structures existantes⁴⁸.

ENCADRÉ 6. CONSIDÉRATIONS ESSENTIELLES POUR LA DÉSIGNATION DES POINTS FOCaux AU TITRE DE LA CONVENTION SUR LES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES SELON LE HCDH

- Il serait peut-être judicieux d'adopter une approche double et de désigner des points de contact au niveau de tous les ministères ou presque, plus un point de contact général au niveau du gouvernement, responsable de la mise en œuvre de la [CDPH].

- La désignation d'un point de contact sur le handicap au niveau des ministères fait suite à la prise de conscience du fait que la mise en œuvre pleine et effective de la Convention appelle une action de la part de tous les ministères ou presque. Ces points de contact doivent représenter cette minorité au sein du mécanisme de coordination également prévu au paragraphe 1 de l'article 33. Leur mandat doit consister à faire connaître la Convention au sein du ministère concerné, à promouvoir la participation à l'élaboration d'un plan d'action consacré à la Convention, et à contrôler la mise en œuvre dans leur domaine de compétence et à en rendre compte.

- La désignation d'un point de contact général au niveau du Gouvernement répond, par ailleurs, à la nécessité de garantir une supervision et une action de promotion d'ensemble. Dans cette perspective, les considérations suivantes doivent être prises en compte.

- En premier lieu, la transformation des mentalités incarnée par la Convention, qui présente le handicap non plus sous l'angle social ou médical, mais sous l'angle des droits de l'homme, doit se traduire dans le choix du point de contact. Ainsi, il convient d'éviter de choisir pour point de contact gouvernemental le ministère de la santé, ou les départements de l'enseignement spécialisés comme points de contact du ministère de l'éducation, comme c'est actuellement le cas de certains systèmes. De même, le placement des points de contact sous la tutelle des ministères de la protection sociale et du travail, de rigueur dans la majorité des États parties, doit être reconsidéré, et on doit lui préférer les ministères ayant des responsabilités en matière de justice et de droits de l'homme. [...]

- En deuxième lieu, la mise en œuvre de la Convention requiert une impulsion au plus haut niveau de l'État. L'idéal serait de placer le point de contact en charge de la Convention près du cœur même de l'État, par exemple sous la tutelle de la présidence ou du cabinet du premier ministre, ou encore du conseil des ministres. [...] Lorsque les ministères en charge du handicap ne font pas partie du Cabinet, la solidité de la structure des points de contact risque d'être altérée.

- En troisième lieu, le mandat du point de contact doit être clairement centré sur le développement et la coordination d'une politique nationale cohérente de mise en œuvre de la Convention. Le point de contact doit donc, en tant que tel, promouvoir, guider, informer et orienter l'action gouvernementale sur les questions relatives à la mise en œuvre de la Convention, mais il ne doit pas le faire en fournissant des services d'appui. Le mandat du point de contact pourrait également consister à coordonner l'action gouvernementale dans le domaine de la Convention, en ce qui concerne l'établissement de rapports, le contrôle, la sensibilisation et la liaison avec [les INDH et la société civile].

- En quatrième lieu, le point de contact gouvernemental doit bénéficier d'un appui technique et financier suffisant. Il pourrait donc être judicieux, dans certains cas, de maintenir la structure d'appui au point de contact au sein des ministères les plus importants, afin de profiter de l'avantage des économies d'échelle¹⁷. En pareils cas, il pourrait être utile de reconnaître explicitement l'indépendance de la structure du point de contact vis-à-vis du ministère de tutelle.

- [...] le paragraphe 1 de l'article 33 doit également être compris comme s'appliquant à des États comportant des niveaux de gouvernement multiples, de sorte qu'il serait concevable de désigner des points de contact sur le handicap aux niveaux local, régional et national/fédéral.

Source : HCDH, *Étude thématique sur la structure et le rôle des mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la [CDPH]* (UN Doc. A/HRC/13/29, 2009) par. 24-36.

Il n'existe à ce jour aucun aperçu global de la pratique des États, hormis une étude commandée en 2011 par le HCDH se limitant aux pays européens. Cette étude conclut qu'il est « encore trop tôt pour juger de l'impact de cette pratique sur la mise en œuvre de la Convention. [...] L'efficacité des points focaux et du mécanisme de coordination ne pourra être évaluée qu'au bout d'un certain temps »⁴⁹. Aucun travail de recherche empirique n'a porté sur les points focaux de la CDPH comme étude de cas ni analysé leur fonctionnement et leur impact. En revanche, il existe un volume impressionnant d'ouvrages d'une nature plus prescriptive, émanant de chercheurs engagés, d'organisations de personnes handicapées et de militants pour suggérer comment ces points focaux devraient être organisés (voir Conclusion). Ces travaux dérivent les fonctions attendues des points focaux de la Convention : orchestrer les activités des départements ministériels, rédiger ou amender la législation pertinente, renforcer les capacités au sein du gouvernement et préparer les référentiels, rapports et plans d'action en liaison avec la société civile.⁵⁰ Ces études apportent un éclairage complémentaire aux orientations des organisations intergouvernementales et à la pratique des États.

1.3 PFGDH DANS D'AUTRES DOMAINES THÉMATIQUES

D'autres domaines thématiques des droits de l'homme ou domaines politiques étroitement associés aux droits de l'homme promeuvent l'adoption de PFGDH. La présente section passe en revue quatre exemples.

1.3.1 DROITS DE L'ENFANT

Le Comité des droits de l'enfant a relevé la nécessité, pour les États, d'établir au sein du gouvernement une « coordination entre les ministères de l'administration centrale, entre les diverses provinces et régions, entre les autorités nationales et les autres niveaux d'administration et entre le gouvernement et la société civile »⁵¹. La coordination a pour but « de garantir le respect de tous les principes et normes de la Convention pour tous les enfants relevant de la compétence de l'État et de garantir que les obligations [...] soient honorées non seulement par les grands ministères dont l'action a des effets importants sur les enfants (éducation, santé ou bien-être notamment) mais aussi par toutes les entités gouvernementales, y compris par exemple les ministères des finances, de la planification, de l'emploi et de la défense, à tous les niveaux »⁵².

Cependant, comme on l'a vu en introduction, le Comité a eu tendance à éviter de prescrire des modèles internationaux pour les acteurs en question, faisant preuve d'une grande retenue envers les États et leurs pouvoirs discrétionnaires en matière de dispositifs institutionnels. Dans son Observation générale no. 5 de 2003, il se contente de noter qu'« il existe de nombreux moyens, officiels ou autres, de parvenir à une coordination efficace, notamment en créant des comités interministériels pour l'enfance » et « suggère aux États parties qui ne l'ont pas encore fait d'examiner leurs structures gouvernementales du point de vue de la mise en œuvre de la Convention »⁵³.

Le Comité avertit que « confier à un seul ministère la responsabilité de l'ensemble des services à l'enfance n'est pas réalisable et risquerait de toute façon de marginaliser davantage les enfants au sein du gouvernement. Mais un service spécial, ayant de l'influence et faisant directement rapport au Premier Ministre, au Président ou à un comité ministériel de l'enfance, par exemple, peut être à la fois un moyen permettant d'accroître, d'une manière générale, la visibilité des questions relatives à l'enfance au sein du gouvernement et un instrument de coordination veillant au respect des droits de l'enfant dans tous les secteurs et à tous les niveaux du gouvernement. Ce genre de service peut être chargé d'élaborer la stratégie globale en faveur de l'enfance, d'en surveiller l'application et de coordonner les activités d'établissement de rapports conformément à la Convention »⁵⁴.

Le Comité, mais aussi d'autres acteurs comme l'UNICEF, a ainsi tendance à mettre davantage l'accent sur les processus d'ensemble nécessaires pour former un système national de protection de l'enfance que sur des préceptes institutionnels concernant spécifiquement les points focaux. Les recommandations suggèrent des processus de planification, des mécanismes de référencement entre les organismes

chargés de la protection, une répartition des tâches entre les secteurs, le suivi et la collecte de données, des formations, la prise en compte des besoins des enfants dans la budgétisation, etc.⁵⁵ Cette approche porte plus sur l'architecture de gouvernance nécessaire pour assurer la protection au niveau national et sur la façon dont, collectivement, ses composantes forment un système intégré et efficace, que sur la structure centrale chargée d'entretenir ce système. Sur certains sous-thèmes des droits de l'enfant, des orientations émergent néanmoins sur les points focaux : par exemple, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) recommande à ses États membres de désigner des points focaux nationaux afin de protéger les enfants victimes de la traite des êtres humains⁵⁶.

1.3.2 ENTREPRISES ET DROITS DE L'HOMME

L'établissement de points de contact nationaux (PCN) pour la conduite responsable des entreprises est de plus en plus courant. Quarante-neuf États ont établi un PCN⁵⁷, sous forme d'organe interministériel, de structure multipartite (gouvernement, entreprises, syndicats et ONG), de comité d'experts ou encore de structure individualisée (par exemple, une personne au sein d'un ministère), incluant parfois les INDH.

Les PCN sont établis au titre des Principes directeurs de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales⁵⁸. Ces Principes directeurs ont été adoptés initialement en 1976 et font référence aux PCN depuis 1984. En 2000, le Conseil de l'OCDE obligea les États à mettre en place des PCN et fourni des recommandations procédurales détaillées. Selon la décision du Conseil, « les pays adhérents créeront des [PCN] qui contribueront à renforcer l'efficacité des Principes directeurs en menant des activités de promotion, en répondant à des demandes de renseignements et en participant à la résolution des problèmes soulevés par la mise en œuvre des Principes directeurs dans des circonstances spécifiques, en prenant en compte les Lignes directrices de procédure ci-jointes ». Le Conseil enjoint les PCN à fonctionner « conformément à des critères essentiels (visibilité, accessibilité, transparence et responsabilité) afin de tendre vers l'objectif d'équivalence fonctionnelle »⁵⁹.

La mise à jour des Principes directeurs de l'OCDE en 2011 a ajouté un chapitre dédié aux droits de l'homme, aligné sur les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme⁶⁰. Ces derniers soulignent également le rôle des PCN en tant que mécanismes de réclamation non judiciaires⁶¹. De fait, le mandat relatif au règlement de questions liées au non-respect des Principes directeurs de l'OCDE et d'allégations spécifiques de mauvaise conduite est une fonction importante des PCN. Depuis 2000, plus de 450 allégations de ce type ont été traitées par les PCN nationaux dans plus de 100 pays⁶². Depuis la mise à jour de 2011, plus de la moitié des affaires traitées par les PCN concernaient des questions ayant trait aux droits de l'homme⁶³.

Un autre aspect remarquable est que les PCN offrent un rare exemple d'investissement international dans l'articulation du rôle des points focaux et dans des orientations détaillées. L'OCDE produit une multitude de ressources et d'outils pour aider les PCN à mettre en œuvre diverses fonctions liées à leur mandat.⁶⁴ Depuis 2001, des réunions internationales de PCN sont organisées annuellement et un système d'examens collégiaux volontaires, conduit entre pairs, a été instauré en 2017. Ces examens sont facilités par le Secrétariat de l'OCDE et réalisés par des représentants de quatre PCN différents, qui effectuent une visite sur place, rencontrent toutes les parties prenantes, identifient les points forts et les domaines susceptibles d'être améliorés, et consignent leurs recommandations dans un rapport public. En seulement trois ans, 15 PCN ont fait l'objet d'un examen collégial⁶⁵.

1.3.3 RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

Reconnue formellement en 2005, la Responsabilité de Protéger (R2P) est un principe selon lequel la communauté internationale est tenue de protéger les populations contre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique et le génocide⁶⁶. Ce principe est directement lié au droit international des droits de l'homme, en ciblant les violations les plus graves⁶⁷. Le Cadre d'analyse des Nations Unies pour la prévention des atrocités criminelles considère les violations des droits de l'homme comme des signaux d'alerte précoce⁶⁸.

Depuis 2010, certains pays et l'ONG Global Centre for Responsibility to Protect (Centre mondial pour la responsabilité de protéger) promeuvent l'établissement de points focaux consacrés à la responsabilité de protéger. Selon le procès-verbal de la réunion ministérielle de 2010, au cours de laquelle cette idée a initialement été abordée, les points focaux devraient être des fonctionnaires de haut rang servant de conseillers nationaux principaux sur la R2P et chargés de coordonner les efforts nationaux et de collaborer avec leurs homologues issus d'autres gouvernements et institutions afin de renforcer les efforts pour anticiper et prévenir les « crimes R2P » et mieux y répondre. Les États se sont en outre engagés à organiser des réunions de ces points focaux « en vue de transformer ces réunions en réseau permanent de représentants désignés spécifiquement pour améliorer la coordination intergouvernementale en matière de prévention des atrocités de masse »⁶⁹.

En novembre 2020, 61 États et deux organisations régionales (l'Union Européenne et l'Organisation des États Américains) avaient désigné des points focaux R2P⁷⁰. Le Global Centre analyse que « si les points focaux R2P de certains pays sont situés au sein de ministères principalement chargés de politique intérieure (Pilier I), la majorité des gouvernements a choisi de placer les points focaux R2P au sein du Ministère des affaires étrangères, notamment dans les départements chargés des affaires multilatérales, du droit international, des droits de l'homme et des organisations internationales »⁷¹. Une caractéristique centrale des points focaux est leur organisation en tant que réseau international permanent, pour lequel le Global Centre for Responsibility to Protect fait fonction de secrétariat. Depuis 2019, le réseau est doté d'un groupe de pilotage des points focaux R2P composé de

plusieurs points focaux. En 2019, le Global Centre a publié un manuel proposant un cadre d'orientation succinct pour les points focaux⁷².

1.3.4 DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

Les normes internationales du droit humanitaire sont fondées sur les Conventions de Genève de 1949. Le Protocole I du 8 juin 1977 stipule que les États sont tenus « de respecter et de faire respecter » ses dispositions « en toutes circonstances »⁷³. Sur cette base, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) a promu et soutenu l'établissement de « commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire » dans tous les pays, quelles que soient les circonstances, y compris en temps de paix. En 1995, la XXVIème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a encouragé l'établissement de telles commissions⁷⁴.

Selon la base de données des commissions nationales entretenue par le CICR, 112 pays en ont établi une⁷⁵. Les commissions nationales peuvent revêtir de nombreuses formes, allant d'un groupe informel d'experts à un organe interministériel ou interinstitutionnel créé par décret ministériel ou par loi. Le CICR recommande que ces commissions soient liées au pouvoir exécutif, qu'elles soient dotées d'un statut juridique afin d'être pleinement efficaces et capables de jouer le rôle qui leur est attribué et qu'elles revêtent une structure formelle permettant d'assurer la pérennité de leurs travaux. En 2019, le CICR a publié des « Lignes directrices pour une mission réussie » procurant aux commissions nationales des recommandations organisationnelles ainsi que des modèles pour réaliser des études de compatibilité du droit interne avec les normes internationales, des plans d'actions, des rapports, des fiches de travail, etc.⁷⁶

Dans plusieurs cas, les mêmes structures ont été désignées ou établies par les États pour le droit humanitaire et pour les droits de l'homme, ce qui souligne le lien étroit qui existe entre les deux domaines. C'est le cas au Burkina Faso, au Cap Vert, en France, en Guinée-Bissau, au Kazakhstan, en Namibie, au Turkménistan et au Zimbabwe. Dans d'autres pays, les commissions nationales et les PFGDH sont des entités distinctes, mais fréquemment placées sous les auspices du même département ministériel (par exemple en Bulgarie, en Colombie et en Indonésie).

Depuis 2002, le CICR organise à intervalles réguliers des « réunions universelles » des commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire. Ces réunions sont conçues pour constituer « un forum où les Commissions nationales puissent se rencontrer et discuter de leurs mandats, de leurs opérations et de leurs activités respectifs ainsi que débattre des succès et des défis »⁷⁷.

RÉFLEXIONS SUR LES ORIENTATIONS RELATIVES AUX PFGDH THÉMATIQUES

L'analyse croisée des orientations internationales sur les PFGDH dotés de mandats thématiques révèle des similitudes centrales dans ce qui constitue un PFGDH et identifie certaines nuances d'un domaine thématique à l'autre. La comparaison

entre les PFGDH en charge des droits des femmes et ceux responsables des droits des personnes handicapées est particulièrement instructive.

Dans ces deux domaines, une fonction clé consiste à coordonner la mise en œuvre nationale ainsi que d'assurer l'intégration des droits thématiques dans l'action gouvernementale. Les orientations internationales mettent particulièrement l'accent sur les interactions et les processus au niveau national : l'objectif est que les systèmes nationaux fonctionnent de façon autonome, par le biais d'interactions entre les PFGDH et d'autres acteurs, tels que les INDH et les parties prenantes. L'élaboration de rapports internationaux est secondaire dans cette approche. En fait, dans ces deux domaines, les recommandations relatives aux PFGDH ont émergé avant même qu'un traité relatif aux droits correspondants ait été adopté et un organe conventionnel mis en place.

En termes de conception institutionnelle, il existe des différences marginales entre les dispositifs privilégiés dans chacun des domaines thématiques. En ce qui concerne les droits des femmes, les orientations privilégient les structures internes au gouvernement, et mettent l'accent sur la responsabilité et l'autorité. Dans le domaine du handicap, c'est la participation à travers des conseils conjoints et des organes réunissant les acteurs publics et les détenteurs de droits qui emporte la préférence—même si l'analyse montre que la CDPH ne s'aligne pas complètement sur les orientations antérieures, ce qui montre que des ambiguïtés apparaissent dans le développement d'orientations successives portant sur un même PFGDH thématique.

La nature des droits peut expliquer ces variations. Mais, plus important encore, ces différences dépendent des préférences des mouvements de la société civile associés à chaque domaine thématique. L'exposé historique du présent chapitre a montré comment la création de PFGDH thématiques participe d'un processus d'institutionnalisation des mouvements sociaux. Ceci a poussé les études féministes à analyser ces nouveaux acteurs publics comme redevables envers les détenteurs de droits, qui représentent « la clientèle » de ces institutions, et à attendre des agents constituant ces institutions qu'ils épousent les valeurs du mouvement.

L'examen des PFGDH dans d'autres domaines thématiques a ajouté des exemples complémentaires de variations en termes de conception institutionnelle et de mandats. Trois fonctions importantes émergent des domaines thématiques analysés en Section 1.3.

En premier lieu, certains PFGDH sont dotés d'un mandat de protection explicite. En particulier, les PCN pour la conduite responsable des entreprises joue un rôle reconnu en tant que mécanisme de réclamation étatique non-judiciaire. Certains observateurs avancent parfois que les points focaux dans d'autres domaines pourraient également revêtir une fonction de protection, par exemple dans

l'application de politiques ou de plans d'action nationaux sur certains droits. À titre d'exemple, l'ancienne Rapporteuse spéciale de l'ONU sur les droits des personnes handicapées a avancé que les points focaux CDPH doivent « pouvoir ouvrir des enquêtes et recommander des sanctions à l'encontre à la fois de l'État et des organismes privés qui ne [...] mettent pas en œuvre [des plans stratégiques nationaux]. Ces sanctions peuvent se limiter à rendre publique la liste des organismes qui n'appliquent pas les plans ou aller jusqu'à l'imposition d'amendes ou la confiscation de fonds publics »⁷⁸.

En deuxième lieu, plusieurs PFGDH thématiques sont intrinsèquement liés à un cadre normatif international spécifique. Certains sont créés pour assurer le respect de ces normes au niveau national. C'est le cas des PCN pour la conduite responsable des entreprises, des points focaux R2P et des commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire. Cela ne signifie pas qu'ils sont chargés de l'élaboration des rapports nationaux au titre des référentiels normatifs internationaux concernés, ces derniers n'impliquant pas un processus de soumission de rapports similaire à celui organisé dans le cadre des traités des droits de l'homme. Ils ont plutôt pour tâche de mettre en œuvre et de faire respecter les normes, et de les intégrer dans le droit et les politiques internes. D'autres PFGDH ont été associés a posteriori à un cadre normatif dédié. Par exemple, les PFGDH dans le domaine des droits personnes handicapées préexistaient à la CDPH, mais beaucoup d'entre eux ont été désignés comme points focaux pour la mise en œuvre la Convention après son adoption en 2006.

En troisième et dernier lieu, les PCN pour la conduite responsable des entreprises, les points focaux R2P et les commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire montrent également comment les PFGDH peuvent faire partie de réseaux internationaux, avec des mécanismes élaborés de soutien par les pairs et incluant des réunions internationales régulières et l'organisation de procédures d'examen collégial.

En somme, il existe de nombreux points de convergence entre les PFGDH dotés de mandats thématiques. Néanmoins, des nuances apparaissent dans leurs fonctions et leurs mandats ; celles-ci peuvent être partiellement liées au sujet en question, aux conditions de leur émergence, mais aussi aux préférences des groupes aux besoins desquels ils répondent. Ces préférences ne sont pas nécessairement généralisables à toutes les questions relatives aux droits de l'homme. En d'autres termes, certaines spécificités d'un type de PFGDH thématique pourraient servir d'inspiration pour développer de nouvelles fonctions pour un autre type, mais d'autres pas. Ceci soulève la question de l'attrait et de la faisabilité de l'élaboration d'une structure institutionnelle générale qui couvrirait intégralement l'ensemble des droits de l'homme. Le risque serait alors de gommer certaines spécificités essentielles des PFGDH thématiques en imposant leur unification au sein d'une seule et même structure. Comme le montrera le chapitre suivant, des initiatives tentent d'orienter les États vers des structures étatiques généralistes couvrant tout le domaine des droits de l'homme.

LES PFGDH DOTÉS D'UN MANDAT GÉNÉRALISTE

Parallèlement aux points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme thématiques, des structures généralistes, couvrant l'ensemble du spectre des droits de l'homme au sein du gouvernement, se multiplient depuis les années 1990. Longtemps, aucune orientation internationale n'a été émise à leur sujet, mais des initiatives récentes tentent d'orienter les États vers des structures étatiques généralistes spécifiques dans le secteur des droits de l'homme. Le guide pratique sur les « Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi », publié en 2016 par le HCDH, a capté l'attention dans ce domaine. Comme ce chapitre l'expliquera, une analyse plus détaillée de ces développements révèle que ce type d'orientations repose sur les pratiques des États, tout en réorientant considérablement les expériences et les préceptes existants pour les PFGDH thématiques.

2.1 LES MINISTÈRES DES DROITS DE L'HOMME COMME PRÉCURSEURS DES PFGDH GÉNÉRALISTES

L'une des formes les plus remarquables qu'ont revêtu les points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme généralistes a été l'établissement de « ministères des droits de l'homme », une option apparentée aux solutions innovantes adoptées dans le domaine de l'égalité des sexes (voir sous-section 1.1.2). Le premier prototype connu a été établi en 1986 par Mobutu Sese Seko en République Démocratique du Congo (alors Zaïre). Techniquement intitulé Département des droits et libertés des citoyens, situé au sein du Conseil exécutif du gouvernement et dirigé par le vice premier ministre chargé des droits de l'homme et des libertés des citoyens⁷⁹, il était communément appelé Ministère des droits de l'homme⁸⁰. Par la suite, des ministères des droits de l'homme ont été établis au Mali en 1993 dans le sillage de l'instauration de la troisième République et de l'adoption d'une nouvelle Constitution, au Maroc par le Roi Hassan II dans le cadre des réformes constitutionnelles de 1993 qui visaient à restreindre le régime de monarchie absolue, ainsi qu'au Pakistan, en 1995, sous le gouvernement réformiste de Benazir Bhutto.

L'un des défis fondamentaux auxquels sont confrontés les ministères des droits de l'homme est leur caractère extrêmement volatile et le fait qu'ils sont tributaires de choix contextuels. Leur statut est précaire et ils opèrent sous la menace continue

d'un démantèlement. À titre d'exemple, l'Irak avait un ministère de ce type de 2003 à 2015, la Serbie de 2008 à 2011, la République tchèque de 2007 à 2010 et à nouveau de 2014 à 2017. Les ministères des droits de l'homme font régulièrement l'objet de fusions ou de scissions avec d'autres ministères ; ces choix peuvent s'inscrire dans une décision générale, visant, par exemple, à réduire le nombre de portefeuilles ministériels. Le portefeuille des droits de l'homme peut également constituer un signal politique. À titre d'exemple, dès son élection au Brésil en 2018, le Président d'extrême droite, Jair Bolsonaro, a aboli le ministère spécialisé pour établir à la place un Ministère de la femme, de la famille et des droits humains, ce qui a été perçu comme une tentative pour imposer des valeurs religieuses aux droits de l'homme⁸¹.

Il n'existe aucun compte-rendu historique ni de base de données pour documenter ces expériences. Pour combler cette lacune, j'ai entrepris une étude documentaire de la composition des gouvernements de tous les pays en mai 2019. À cette date, 32 gouvernements comportaient un ministère spécialisé dans les droits de l'homme – à savoir 16,5 % des pays du monde. Parmi ces ministères :

- Six étaient uniquement consacrés aux droits de l'homme (République Démocratique du Congo, Guinée Équatoriale, Maroc, Pakistan, Togo et Yémen), et cinq étaient consacrés aux droits de l'homme et à un thème étroitement lié, par exemple les droits des minorités (Bosnie et Herzégovine, Burkina Faso, Haïti, Monténégro et Tunisie).
- Dix-huit étaient des ministères en charge à la fois de la justice et des droits de l'homme ; pour sept d'entre eux, le portefeuille ministériel couvrait également un autre thème – prisons, cultes, transparence, réformes institutionnelles (des ministères de la justice et des droits de l'homme existaient en Angola, en Argentine, au Chili, en Côte d'Ivoire, au Gabon, en Guinée Bissau, en Indonésie, au Mali, au Pérou, en République Centrafricaine et au Tchad ; un ministère avec des thèmes supplémentaires existait aux Comores, à Djibouti, en Équateur, en Grèce, au Lesotho, à Maurice et en République du Congo).
- Dans trois pays, les ministères des droits de l'homme étaient placés auprès des ministères « des femmes » (Somalie), « des femmes et de la famille » (Brésil), ou « de la solidarité nationale » (Burundi).

Cet inventaire original est présenté intégralement en Annexe 1 de la présente étude. Il est à noter que la situation dans un pays donné – et donc les données globales – peut évoluer très rapidement. Depuis la réalisation de cette étude documentaire, certains pays, comme la Tunisie, ont changé de gouvernement à deux reprises, différentes décisions ayant été prises à chaque fois en ce qui concerne le maintien d'un portefeuille couvrant explicitement les droits de l'homme.

Les données collectées mettent en évidence plusieurs tendances. La pratique de la création de ministères des droits de l'homme suggère notamment une certaine

émulation entre les pays. Parmi les pays comptant un ministère dédié, 20 sont des pays d'Afrique, dont 16 sont d'anciennes colonies françaises. Certains pays sortent du lot : en particulier, le Burkina Faso a investi considérablement dans son ministère des droits humains. Non seulement le portefeuille ministériel y a été maintenu sans interruption depuis 2000 (soit de façon autonome soit en association avec le ministère de la justice), mais, depuis 2006, le pays a aussi constitué un groupe de fonctionnaires employés et formés spécifiquement sur les droits de l'homme (voir Encadré 7).

ENCADRÉ 7. BREF HISTORIQUE DU MINISTÈRE DES DROITS HUMAINS DU BURKINA FASO

Le premier portefeuille ministériel dédié aux droits de l'homme été créé en 2000 par le Président Blaise Compaoré dans une période de contestation de son régime autoritaire. Les protestations publiques étaient en partie sous-tendues par des revendications en matière de droits de l'homme. Plus spécifiquement, la mort du journaliste Norbert Zongo le 13 décembre 1998 a déclenché d'importantes manifestations. En réponse, une série d'engagements sur les droits de l'homme fut pris, et notamment la ratification, en 1999, de trois traités internationaux. En 2000, un remaniement ministériel fut réalisé dans le but de démontrer une ouverture politique. À cette occasion, le premier Secrétariat d'État aux droits de l'homme fut mis en place, et transformé en ministère deux ans plus tard. Depuis lors, le portefeuille a été inclus dans tous les gouvernements successifs, soit comme ministère spécialisé, soit fusionné avec le portefeuille de la justice.

La première ministre titulaire du portefeuille a assuré la création d'un département de la fonction publique dédié aux droits humains, avec l'intention de mettre en place une expertise structurelle durable et capable de survivre au ministère, si celui-ci devait être démantelé par décision politique. En 2006, deux catégories d'« emplois spécifiques » ont ainsi été créées au sein de la fonction publique : les conseillers en droits humains, assumant des fonctions de conseil et d'un rang administratif supérieur, et les attachés en droits humains, chargés de fonctions exécutives. Tous reçoivent une formation spécialisée de 30 mois à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature. En 2016, 105 conseillers et 100 attachés travaillaient pour le ministère, dont 41 % étaient en poste dans ses délégations régionales.

Dès le départ, le ministère s'est avant tout attaché à structurer le discours national sur les droits humains et à mettre l'accent sur le besoin d'éduquer la population. Selon la première politique des droits humains qu'il a formulé en 2001, « la philosophie des droits humains ne coïncide pas toujours avec les traditions et coutumes ». Prenant la pratique de l'excision comme exemple, le texte avance que la question des droits humains nécessitera un « changement

de mentalité, ce qui suppose une vaste entreprise d'éducation des citoyens aux droits humains ».

Le deuxième objectif principal du ministère des droits humains est d'intégrer les droits dans l'action gouvernementale. Au-delà de l'exécutif, la politique des droits humains de 2013 mandate le ministère pour assurer des synergies et une coopération entre les acteurs, et piloter le « secteur » des droits humains, entendu comme incluant les acteurs gouvernementaux, les acteurs publics indépendants, les ONG et même les bailleurs de fonds. Plusieurs mécanismes de coordination dirigés par le ministère visent à assurer la concertation sur les droits humains au sein du gouvernement. Le Comité interministériel des droits humains et du droit international humanitaire réunit des représentants de la quasi-totalité des ministères de tutelle. Le Cadre sectoriel de dialogue, plus vaste, inclut des représentants de ministères, mais aussi de tribunaux, d'ONG, de bailleurs de fonds et d'autres structures, y compris l'INDH. Le ministère est également épaulé par des points focaux dans les ministères sectoriels, nommés pour assurer différentes fonctions (ils étaient estimés à 35 en 2017).

Au fil des années, l'élaboration de rapports internationaux est devenue une part substantielle des activités du ministère. Alors que le premier rapport d'État à l'EPU (2008) était partiellement rédigé par des consultants externes, le ministère a par la suite institutionnalisé les processus relatifs au rapportage international. Ceux relatifs à l'EPU (élaboration de rapports, suivi, évaluations à mi-parcours) éclipsent désormais les autres cadres politiques, y compris les politiques nationales des droits humains, en termes d'investissements et d'attention au sein du ministère. Cette situation s'explique par l'importance politique accordée à l'EPU et par la pression des bailleurs de fonds.

Adapté de : Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries* (PhD diss., Université de Copenhague, 2020), Ch. 9 et 11.

2.2 DIVERSITÉ DES PRATIQUES DES ÉTATS : UNE TYPOLOGIE

Les ministères des droits de l'homme sont seulement l'un des types de point focal gouvernemental pour les droits de l'homme doté d'un mandat généraliste mis en place par les États. Il est difficile d'obtenir des renseignements sur les autres types de GHRFPs, comme les unités au sein d'organes exécutifs, car cela demande d'examiner les organigrammes administratifs au sein du gouvernement. Il est néanmoins possible d'esquisser une typologie des pratiques des États en termes de structures organisationnelles et d'ancrage institutionnel.

Les PFGDH revêtent en général les formes institutionnelles suivantes :

- Ministères à part entière
- Départements, divisions ou unités au sein d'un ministère dotés d'un mandat plus large
- Unités au sein des services du Président ou du Premier ministre
- Agences gouvernementales : rattachés à un ministère, elles se concentrent sur le développement des connaissances, la promotion et l'élaboration des politiques
- Structures hybrides : comités conjoints, conseils ou comités composés de représentants ministériels et autres, issus notamment de la société civile

Marginalement, d'autres structures sont parfois désignées comme point focal gouvernemental pour les droits de l'homme, par exemple une commission parlementaire, une association faïtière ou syndicat. Les PFGDH ne sont pas forcément une organisation ; ils sont parfois une personne/sous-structure au sein d'une organisation plus large. Un PFGDH peut aussi combiner de nombreux points focaux intra-organisationnels de ce type au sein de plusieurs ministères et un mécanisme de coordination de ces points focaux, le cas échéant soutenu par un secrétariat. En tant que tel, il s'agit d'une structure arborescente transcendant les frontières organisationnelles.

Les points focaux ancrés dans une structure plus large sont eux aussi multiformes. Il peut s'agir d'un individu, d'une unité, d'une « cellule », d'un groupe de travail de plusieurs points focaux à travers l'organisation, par exemple au sein de ses antennes décentralisées et de ses agences exécutives. Ces points focaux nécessitent un ancrage institutionnel et ceux-ci sont typiquement situés dans l'une des structures organisationnelles suivantes :

- Unités de conseil à la direction : celles-ci sont proches de la haute hiérarchie, soit politique, soit administrative. De nombreux points focaux sont placés dans le cabinet du ministre ou dans le bureau du secrétaire général du département ministériel. Cela permet d'assurer que les orientations politiques et les décisions managériales reflètent les enjeux et d'en renforcer la visibilité.
- Unités de planification ou de suivi/surveillance des politiques : celles-ci jouent un rôle transversal important dans les administrations. Elles sont chargées d'identifier les actions futures et/ou d'examiner automatiquement les projets et activités, afin d'assurer que les questions transversales soient systématiquement prises en compte. Elles sont généralement chargées de la collecte des données et du développement des connaissances, l'un des attributs fondamentaux des points focaux.
- Services et unités techniques dotés de responsabilités de mise en œuvre : ce choix d'ancrage institutionnel est plus rare, les points focaux n'étant pas supposés mettre en œuvre des activités directement. Toutefois, des organisations peuvent décider d'avoir un point focal pour les droits de l'homme au sein de chaque direction. Les points focaux peuvent suivre une double approche consistant à intégrer une question tout en l'accompagnant de mesures et de projets ciblés.

Il n'est pas rare que différents types de PFGDH généralistes coexistent dans un même pays. Dans son étude de 2016 sur les MNRS, le HCDH mentionne différents exemples de structures établies pour la mise en œuvre nationale, d'une part, et pour l'élaboration des rapports externes, d'autre part :

- Au Mexique, la commission interministérielle sur la politique du gouvernement en matière de droits de l'homme relève du ministère de l'intérieur ; elle a pour tâche de produire un programme national des droits de l'homme, ainsi que de contrôler sa mise en œuvre et celle des recommandations internationales. Le Ministère des affaires étrangères coordonne l'élaboration des rapports⁸².
- En Finlande, le Ministère de la justice coordonne le réseau des personnes de contact pour les droits fondamentaux et humains avec des représentants de tous les ministères, lesquels contrôlent la mise en œuvre du PANDH. Le Ministère des affaires étrangères coordonne l'élaboration des rapports⁸³.

Cette dualité peut être liée aux besoins auxquels ils répondent et au contexte de leur création. L'une des principales motivations pour créer ces structures était à visée interne, centrée sur les politiques nationales ; c'est le cas des ministères des droits de l'homme des années 1990, présentés en Section 2.1, souvent créé dans le contexte de contestations ou de réformes politiques nationales. De même, de nombreux PFGDH dotés de mandats généralistes ont été créés lors de tentatives de traduire au niveau d'un pays des modèles internationalement recommandés pour les systèmes nationaux des droits de l'homme, au sein desquels un organe exécutif central est censé jouer un rôle fondamental et structurant. De nombreux PFGDH dotés de mandats généralistes jouent un rôle directement lié aux politiques nationales des droits de l'homme, tels que les plans d'actions nationaux pour les droits de l'homme. Ainsi, à Maurice, une unité des droits de l'homme coordonnant un réseau de surveillance multipartite a été créée en 2010 au sein du Cabinet du Premier Ministre, afin d'assurer la mise en œuvre du PANDH⁸⁴.

Il existait un certain nombre d'orientations à ce sujet. Le Manuel sur les PANDH, publié en 2002 par le HCDH⁸⁵, recommande des comités de conception et de mise en œuvre des plans à composition élargie, et encourage leur institutionnalisation au-delà du PANDH, à des fins d'intégration et de coordination (voir Encadré 8).

ENCADRÉ 8. RECOMMANDATIONS DU HCDH POUR LES COMITÉS DE COORDINATION NATIONALE DES PANDH (2002)

COMITÉ COORDINATION NATIONALE – SUGGESTION DE COMPOSITION ET MANDAT

Le développement central de la phase préparatoire des travaux du plan sera la



mise en place d'un comité de coordination nationale. [...] Le comité devra être établi à une échelle suffisante pour permettre une représentation adéquate des organismes gouvernementaux, des parties prenantes et des groupes d'intérêts, tout en restant gérable en termes d'efficacité du processus décisionnel et de coûts. [...] Pour atteindre le double objectif d'une mise en œuvre efficace et d'une large adhésion populaire, le comité devra être composé de membres représentant à la fois les organismes gouvernementaux et les organisations de la société civile. [...] Afin d'assurer la représentation des organisations compétentes et de mobiliser efficacement l'expertise disponible, il sera probablement nécessaire d'établir des sous-comités ou « groupes de travail sectoriels » pour traiter de thèmes spécifiques au sein du plan.

Dans certains pays, il peut être utile d'institutionnaliser le comité de coordination sous la forme d'un organe doté de fonctions allant au-delà du plan d'action national. Le comité pourra assumer la responsabilité continue de l'intégration des questions relatives aux droits de l'homme au sein des organes gouvernementaux. Ses activités pourront inclure la promotion et la coordination de la formation aux droits de l'homme, le renforcement des capacités et l'organisation d'événements, ainsi que la mobilisation de ressources pour les activités relatives aux droits de l'homme.

Source : HCDH, *Manuel sur les plans d'action nationaux pour les droits de l'homme*. Série sur la formation professionnelle No. 10 (UN Doc. HR/P/PT/10, 2002), p. 45-49.

Une deuxième motivation pour créer des PFGDH généralistes a été d'orientation plus internationale. Des PFGDH ont été établis à des fins externes, pour coordonner l'élaboration de rapports internationaux et la collaboration avec les organes régionaux et internationaux des droits de l'homme. Le besoin de coordination intersectorielle pour l'élaboration des rapports s'est accru en 2008, lors de la mise en place de l'Examen Périodique Universel (EPU), qui nécessite une structure transversale capable de s'appuyer sur les politiques sectorielles et de mobiliser toutes les structures gouvernementales impliquées (voir Section 2.4 et Encadré 11).

Ces PFGDH généralistes sont créés en complément des points focaux thématiques ou parfois infranationaux, ce qui ajoute encore à la complexité des structures et peut résulter en une série de PFGDH répondant à différents besoins au sein d'un même pays. Ceci a amené certains États à tenter de rationaliser leur système de points focaux.

2.3 TENTATIVES PAR LES ÉTATS DE CRÉER UNE ARCHITECTURE UNIFIÉE POUR LES PFGDH THÉMATIQUES ET GÉNÉRALISTES

Certains pays ont progressivement tenté de concevoir une architecture institutionnelle globale dans le but de surmonter la fragmentation des points focaux et de relier entre eux les différents types de PFGDH accumulés au fil du temps. Cette démarche tend à relier les points focaux dotés d'un mandat thématique et les généralistes, les points focaux au niveau central et régional, les points focaux centrés sur les obligations nationales et internationales, etc. La Colombie et la Géorgie sont deux exemples illustrant bien ces démarches.

Le cas de la Colombie est un excellent exemple de la façon dont les structures organisationnelles découlent d'une longue série de réformes successives, différents arrangements institutionnels ayant été testés depuis les années 1980. Les politologues Patricia Herrera-Kit et Stéphanie Taylor ont retracé et identifié une généalogie des réformes passées, produisant des couches successives de structures et d'interventions se sédimentant pour former le socle sur lequel

l'architecture actuelle est construite⁸⁶. Les réformes institutionnelles dépendent de facteurs variés, notamment des impératifs politiques nationaux, des tentatives de travailler avec des modèles internationaux tels que le concept de PANDH, des idéologies dominantes en matière de gestion publique ou des interventions d'agences de coopération au développement.

Un point de rupture intéressant dans le contexte colombien a été la tentative résolue de rationaliser tous ces éléments. En 2011, le gouvernement a passé un décret portant création du Système national des droits de l'homme et du droit international humanitaire de Colombie dans le but « d'articuler et de coordonner les règles, les politiques, les entités et les instances au niveau national et territorial, et, partant, de promouvoir le respect et la protection des droits de l'homme »⁸⁷. D'autres décrets sont par la suite venus le compléter en 2015, 2016 et 2019⁸⁸. Ces décrets successifs ont refondu et renforcé les organes préexistants, tels que la Commission intersectorielle chargée de la coordination et du suivi des politiques nationales en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire, établie en 2000. Par ailleurs, ils ont articulé entre elles toutes les structures existantes et en ajoutant de nouvelles là où elles étaient nécessaires—comme les sous-systèmes dans les domaines thématiques, qui génèrent leurs propres groupes de travail interministériels et points focaux infranationaux. Les objectifs de l'ensemble du système sont inscrits dans la Stratégie nationale de garantie des droits de l'homme 2014–2034⁸⁹ (voir Encadré 9).

ENCADRÉ 9. LE SYSTÈME NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE DE COLOMBIE

Les **objectifs du système national** sont de :

1. Renforcer la capacité institutionnelle pour améliorer les conditions sociales et la jouissance des droits de l'homme par les Colombiens ainsi que le respect du droit international humanitaire
2. Organiser les institutions publiques de manière à permettre l'action et la gestion globales, rapides, efficaces et appropriées de l'État, au niveau national et infranational
3. Structurer et contribuer à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de garantie des droits de l'homme
4. Promouvoir l'intégration de l'approche des droits de l'homme dans les politiques sectorielles
5. Promouvoir le respect et le suivi des obligations et engagements internationaux
6. Mettre en place un système d'information pour suivre et évaluer la situation.

Le système national est composé de 1. La Commission intersectorielle des droits de l'homme et du droit international humanitaire ; 2. Le Secrétariat technique ; 3. Les sous-systèmes ; et 4. Les instances territoriales.

La Commission intersectorielle est présidée par le Conseiller du Président pour les droits de l'homme et les affaires internationales et composée de 10 ministres représentant les politiques sectorielles (Intérieur, Justice, Travail, Éducation, etc.) et de 10 agents représentant les départements et services ministériels (par ex. le Département de planification nationale). Elle coordonne le système national, conçoit, met en œuvre, suit et évalue la stratégie nationale, définit les sous-systèmes, lance des initiatives pour harmoniser le système juridique national et les normes, assure le respect et le suivi des engagements internationaux, définit les stratégies de gestion des ressources budgétaires pour le fonctionnement du système national, coordonne et désigne les entités qui sont responsables de la mise en œuvre et des mesures de réparation à la suite des décisions prises au cas par cas par les instances internationales et régionales des droits de l'homme, etc.

Le **Secrétariat technique**, relevant des services présidentiels, conseille la Commission intersectorielle et chacun des sous-systèmes sur les questions techniques relatives à la conception et à la gestion de la stratégie nationale, sert de liaison permanente entre les différentes instances du système national, au niveau national et territorial, collecte les informations et appuie toutes les composantes du système dans l'exercice de leur mandat.

Huit sous-systèmes sont composés d'unités et d'agents chargés de fonctions relatives aux droits de l'homme au sein des ministères, des départements administratifs et des divers organismes et programmes de l'État. Ils couvrent les thèmes suivants : 1. Citoyenneté, culture et éducation aux droits de l'homme/à la paix ; 2. Droits civils et politiques ; 3. Droit international humanitaire ; 4. Droits économiques, sociaux et environnementaux ; 5. Justice ; 6. Égalité et non-discrimination ; 7. Transparence et anti-corruption ; et 8. Transition et consolidation de la paix.

Instances territoriales. Le système national dispose d'une instance dans chacune des entités territoriales. Cette instance est responsable de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation, au besoin, de la stratégie nationale, ainsi que des autres politiques, stratégies et directives pertinentes formulées par le gouvernement. Les gouverneurs et maires sont responsables de l'organisation et du fonctionnement de ces instances sur leur territoire, selon les directives et paramètres définis par un mécanisme de coordination Nation-Territoire, conformément à leurs compétences et au principe d'autonomie des entités territoriales.

La Stratégie nationale de garantie des droits de l'homme 2014–2034 est le résultat du travail coordonné des institutions qui constituent le système national, à la suite d'un vaste processus participatif. Cette stratégie nationale définit les stratégies et lignes d'action de chacune des huit composantes du système national, certaines ayant des compétences au niveau national, d'autres au niveau territorial, et d'autres encore combinant les deux niveaux de compétences.

Source : 'Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH' : <http://www.derechoshumanos.gov.co/areas/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-DIH.aspx>.

Le Géorgie offre un autre exemple où le point focal gouvernemental pour les droits de l'homme est conçu comme une structure centrale organisant de manière globale le système national des droits de l'homme, assurant l'imbrication des processus, acteurs et cadres normatifs pertinents. Cet exemple montre également le rôle que jouent les acteurs internationaux dans la promotion de certains types de structures, pas nécessairement au moyen du développement de normes internationales, mais par le biais d'activités de renforcement des capacités et de coopération qui dans le cas géorgien ont contribué à façonner l'architecture unifiée des droits de l'homme au sein de l'État.

À la suite du changement de gouvernement en 2012, la Géorgie a fait de l'adhésion à l'Union européenne et de la promotion des droits de l'homme une priorité politique. Accompagné par Thomas Hammarberg, ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le pays a complètement remanié ses institutions gouvernementales des droits de l'homme⁹⁰. L'Union européenne, le HCDH, le PNUD, l'Organisation Internationale du Travail et l'UNICEF ont accompagné ces réformes en mettant en place un vaste projet de soutien à tous les acteurs du système géorgien des droits de l'homme⁹¹. La Géorgie est ainsi devenue un laboratoire pour tester certaines idées sur les nouvelles formes que pouvaient revêtir une architecture systémique des droits de l'homme.

L'architecture qui en a résulté est attrayante car elle dénote la cohérence. Au cœur de cette architecture, la stratégie nationale des droits de l'homme de 2014 fournit une « approche systématique de l'exercice des droits de l'homme par tous les citoyens géorgiens et de l'exécution en temps opportun des obligations découlant de ces droits par les autorités publiques »⁹². Le Conseil interinstitutionnel sur les droits de l'homme, présidé par le premier ministre et composé d'institutions publiques et d'ONG dotées d'un rôle consultatif, en supervise la mise en œuvre. Il est épaulé par un secrétariat des droits de l'homme, composé de cinq personnes, qui fait partie de l'administration du gouvernement. Le secrétariat prépare les rapports annuels, qui sont présentés au Parlement. Le Parlement examine aussi les rapports annuels émis par l'INDH (Défenseur public de Géorgie). Sur la base de ces rapports, le Parlement adopte des résolutions qui guident le gouvernement.

L'exemple géorgien résume la façon dont les mécanismes nationaux relatifs aux domaines thématiques peuvent être interconnectés. L'architecture mise en place en 2014 a rapidement été confrontée à la multiplication de plans et de structures spécifiques aux thèmes et aux catégories, ce qui a donné lieu à des difficultés en termes de cohérence et à des problèmes de calendriers, de financements et une lassitude face aux consultations⁹³. Progressivement, le pays et ses appuis internationaux ont résolu les problèmes initiaux. Aujourd'hui, les plans thématiques sont, dans la mesure du possible, convertis en chapitres du PANDH et les organes de coordination thématiques convertis en groupes de travail thématiques du Conseil interinstitutionnel, le secrétariat épaulant tous les groupes de travail. En 2016, le Comité sur les droits de l'enfant de l'époque a été transformé en groupe de travail du Conseil, et rebaptisé Commission interinstitutionnelle pour la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant et pour les questions relatives aux droits de l'enfant. De nouveaux engagements sont également censés s'inscrire dans cette architecture. La Commission interinstitutionnelle sur l'égalité des sexes, la violence à l'égard des femmes et la violence domestique a elle aussi été établie en 2017 sous les auspices du Conseil interinstitutionnel, et désignée comme point focal au titre de l'article 10 de la Convention d'Istanbul⁹⁴. Un autre groupe de travail thématique sera probablement créé pour servir de mécanisme de coordination au titre de l'article 33(1) de la CDPH⁹⁵.

Malgré le soutien international dont elles font l'objet, ces structures étaient à l'origine à visée interne. Elles avaient pour but d'initier et guider des processus de réforme et d'accompagner la transition démocratique en Géorgie. L'élaboration de rapports internationaux et régionaux était reléguée au deuxième rang dans ces processus. Cependant, confronté à des difficultés de fonctionnement de ces institutions – le Conseil interinstitutionnel ne se réunit que rarement – et au vu de l'accent mis récemment par le HCDH sur les « mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi », le gouvernement géorgien est maintenant encouragé à repenser la façon dont son principal PFGDH et l'architecture des droits de l'homme sont organisés⁹⁶. S'exprimant devant le Conseil interinstitutionnel des droits de l'homme le 23 avril 2019, Louisa Vinton, coordinatrice résidente de l'ONU a ainsi déclaré :

Par la voix de nos experts, nous avons suggéré des voies nouvelles, plus actives et plus affirmatives, que le Conseil pourrait emprunter à l'avenir, en devenant, par exemple, un mécanisme national d'élaboration des rapports et de suivi. Cela constituerait une bonne façon de traduire l'expression enthousiaste de l'engagement de l'État envers les droits de l'homme en une mise en œuvre tout aussi enthousiaste. Nous considérons qu'une telle transformation est à la fois opportune et nécessaire⁹⁷.

Cette transformation, d'après Vinton, contribuerait à surmonter certains des défis auxquels est confronté le Conseil. Comme en Géorgie, l'ONU encourage activement les États de par le monde à adopter des « mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi », conformément aux orientations émises par le HCDH en 2016.

2.4 ORIENTATIONS RELATIVES AUX « MÉCANISMES NATIONAUX D'ÉLABORATION DES RAPPORTS ET DE SUIVI »

Le guide pratique sur les « mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi » publié par le HCDH en 2016 constitue une tentative novatrice pour développer les orientations internationales sur les points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme dotés d'un mandat couvrant tous les droits. Les orientations ne couvrent cependant que certaines des fonctions du mandat des PFGDH, liées aux interactions avec les mécanismes supranationaux des droits de l'homme. Néanmoins, leurs partisans se sont servis des MNRS comme point de départ pour un renforcement des systèmes nationaux.

2.4.1 CONTEXTE : LA RÉFORME DES ORGANES CONVENTIONNELS DE L'ONU

L'élaboration du guide pratique faisait partie des tâches assignées au HCDH dans le cadre de la réforme des organes conventionnels, pour répondre, entre autres, aux plaintes des États au sujet de la lourdeur de leurs obligations en matière de présentation de rapports⁹⁸. Il repose sur le rapport de 2012 de la Haute-Commissaire de l'ONU sur le renforcement du système des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme⁹⁹, dans lequel Navi Pillay appelait les États à créer ou à renforcer des « mécanismes nationaux durables de coordination et présentation de rapports ». Ces mécanismes avaient pour but de « faciliter tant la présentation de rapports dans les temps qu'une meilleure coordination du suivi des recommandations et décisions des organes de traités » et de permettre aux États « de gérer les exigences de tous les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies et les objectifs d'efficacité, de coordination, de cohérence et de synergie au niveau national »¹⁰⁰.

Dans le but « au bout du compte [de] servir d'interlocuteur central pour l'État avec tous les mécanismes et organes internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme », le rapport de la Haute-Commissaire invite les États à :

- si un mécanisme national durable de coordination et présentation de rapports n'existe pas déjà, en créer un (si possible par décret) qui servirait d'organe clé de référence concernant la protection des droits de l'homme au niveau national, surtout pour les organes de traités ;
- mandater le mécanisme pour répondre à toutes les obligations internationales et régionales de présentation de rapports aux organes de traités, l'EPU et les procédures spéciales ainsi qu'aux organes régionaux et pour coordonner l'application de leurs recommandations ;
- mandater le mécanisme pour répondre aux procédures de communications individuelles des organes de traités et autres organes régionaux et internationaux ;
- mandater le mécanisme pour établir et exécuter les modalités d'implication systématique des parties prenantes nationales, y compris les Institutions nationales de défense des droits de l'homme, les acteurs de la société civile et le monde universitaire.¹⁰¹

S'alignant sur cette ambition de disposer d'un « interlocuteur central pour l'État », l'ONU recommande que ce soit ce point focal qui coopère avec tous les organes supranationaux relatifs aux droits de l'homme, qu'ils soient internationaux ou régionaux, et pour tous les types d'interaction (rapports, suivi, mais aussi mise en œuvre des décisions émises dans le cadre du traitement des communications individuelles). Les organes régionaux, tels que le Conseil de l'Europe ou la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, ont eux aussi appelé à mettre en place des structures centrales. Toutefois, une lecture plus fine de leurs orientations concernant la mise en œuvre des décisions des tribunaux régionaux, ainsi que de la pratique des États pour ce qui est des décisions individuelles des organes conventionnels, soulève des questions intéressantes. Par exemple, une seule et même structure étatique devrait-elle être chargée de défendre la position de l'État devant un tribunal ou un organe conventionnel pour ensuite être également chargée de mettre en œuvre les décisions condamnant ce même État ? L'Encadré 10 présente certains des constats d'un grand projet de recherche portant sur la question¹⁰².

ENCADRÉ 10. MISE EN ŒUVRE NATIONALE DES DÉCISIONS INDIVIDUELLES DES ORGANES RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹⁰³ a appelé les États à « envisager l'instauration d'un organisme national uniquement chargé de l'exécution des arrêts de la Cour, afin d'éviter les conflits d'intérêts avec l'agent représentant le gouvernement devant la Cour ». De la même façon, la Commission africaine recommande aux États de créer « au niveau national, une unité ou un mécanisme central chargé de coordonner les questions qui se rapportent à la mise en œuvre des décisions de la Commission » et de faire en sorte que celui-ci « dispose de moyens financiers suffisants et soit ouvert, notamment en accueillant des acteurs étatiques, des INDH et des organisations non gouvernementales »¹⁰⁴.

En [pratique], le tableau est mitigé. En Géorgie, la surveillance des décisions des organes conventionnels et des arrêts des tribunaux supranationaux relève du Ministère de la justice et du département sur l'application des décisions internationales. [...]

Le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne du Canada (CPFDP) est présidé par Patrimoine Canadien, avec la participation des départements de la justice et des affaires mondiales. Le CPFDP se réunit en présentiel une fois par an, et en distanciel une fois par mois. Il s'agit d'un forum fédéral-provincial-territorial (FPT) qui, entre autres : sert de mécanisme de consultation sur la ratification des traités ; encourage l'échange d'informations sur l'interprétation et la mise en œuvre des obligations du Canada ; facilite la préparation des rapports à l'intention des organes internationaux relatifs aux droits de la personne et « le flux d'information sur les développements

internationaux dans le domaine des droits de la personne, notamment les observations et constatations finales des organes conventionnels » ; et coopère avec la société civile et les groupes autochtones dans le cadre de ses fonctions de coordination [...]. Toutefois, le CPFDP n'est partie prenante ni devant les tribunaux, ni à la mise en œuvre des communications individuelles. Lorsqu'un organe conventionnel conclut que le Canada manque à ses obligations internationales en matière de droits de la personne dans le cadre d'une communication individuelle, la décision est notifiée au Département des affaires mondiales, par le biais de la mission permanente concernée qui, à son tour, la transmet au Département de la justice [...]. Un processus de consultation interdépartemental réunit les départements et agences compétentes en la matière. Les fonctionnaires examinent les « constatations finales négatives » à la lumière du raisonnement de l'organe conventionnel, des faits sur lesquelles elles reposent et des recommandations ainsi que du droit et de la jurisprudence internes, et font savoir aux hauts fonctionnaires « si le Canada devrait accepter les recommandations de l'organe conventionnel et les réparations qui devraient être proposées, le cas échéant ».

Source : Rachel Murray et Christian De Vos, « Behind the State: Domestic Mechanisms and Procedures for the Implementation of Human Rights Judgments and Decisions », *Journal of Human Rights Practice*, 12, 2020, 30-31.

2.4.2 ORIENTATIONS RELATIVES AUX MÉCANISMES NATIONAUX D'ÉLABORATION DES RAPPORTS ET DE SUIVI

Amplifiant le concept initial de mécanismes nationaux durables de coordination et présentation de rapports¹⁰⁵, le HCDH a publié en 2016 une étude sur la collaboration des États avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme¹⁰⁶ et un guide pratique¹⁰⁷ sur les « mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi » (MNRS).

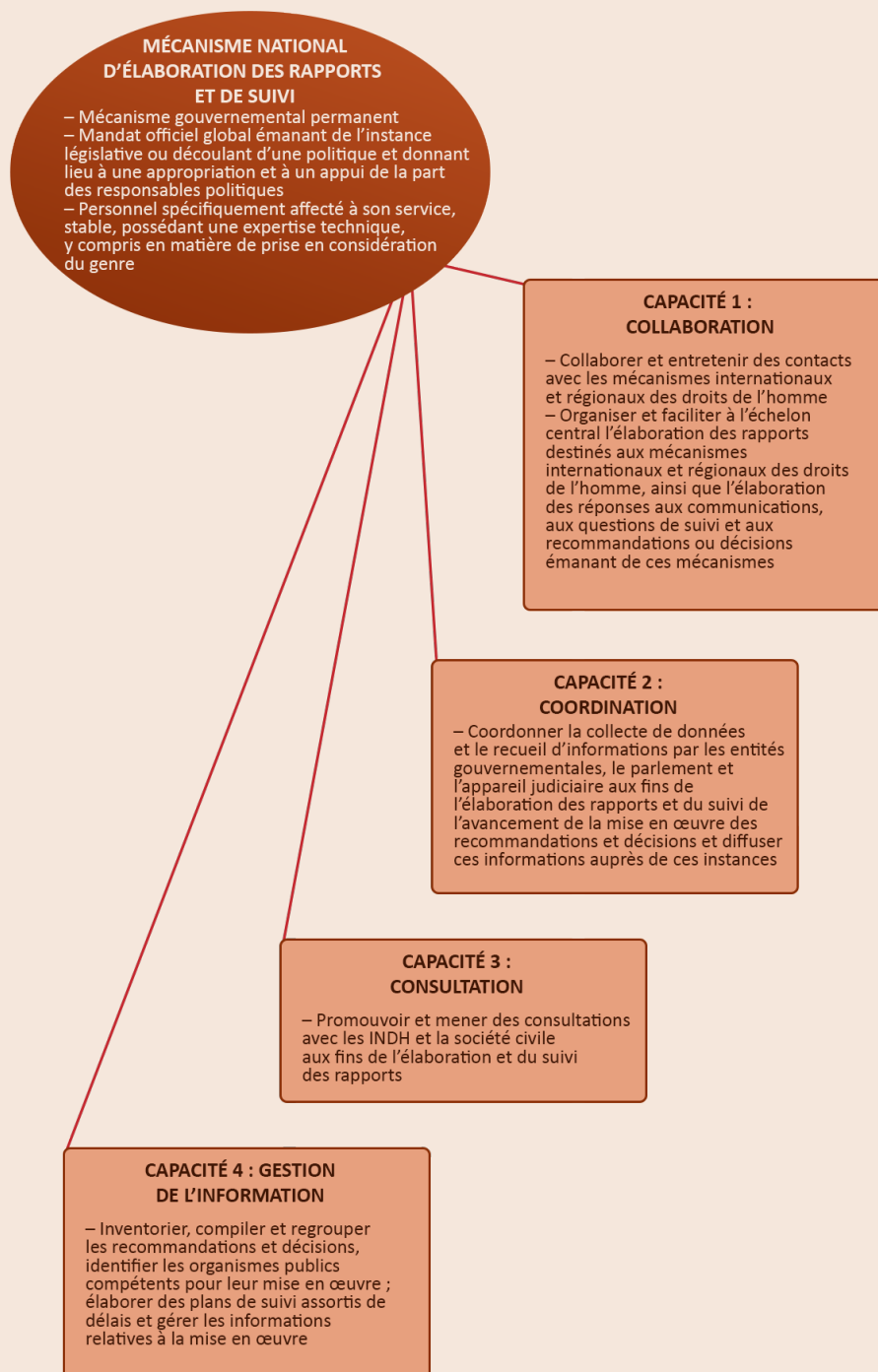
S'appuyant sur les pratiques existantes des États, les MNRS sont définis comme « une structure ou un dispositif public national chargé de coordonner et d'établir les rapports destinés aux mécanismes internationaux ou régionaux des droits de l'homme et de collaborer avec ces mécanismes (notamment les organes de traités, l'Examen périodique universel et les procédures spéciales), ainsi que de coordonner et de contrôler le suivi et la mise en œuvre au niveau national des obligations conventionnelles et des recommandations émanant de ces mécanismes. Cette structure peut être établie à un niveau ministériel ou interministériel ou être distincte sur le plan institutionnel. [...] Participant d'une approche globale, [il] mène avec tous les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme une collaboration large portant sur tous les droits de l'homme et sur le suivi des recommandations et des communications individuelles émanant de tous ces mécanismes. [...] Un mécanisme national est une structure gouvernementale et diffère donc d'une institution nationale des droits de l'homme

(INDH), qui est indépendante [...] [Il] ne met pas directement en œuvre les obligations relatives aux droits de l'homme, mais il établit les rapports de l'État ainsi que ses réponses aux communications qui lui sont transmises, il prépare les visites des experts indépendants, il assure le suivi des recommandations afin d'en faciliter l'application par les ministères d'exécution et il gère les informations relatives à la mise en œuvre des dispositions des instruments et des recommandations et décisions s'y rapportant par d'autres éléments de la structure gouvernementale »¹⁰⁸.

Le guide pratique autorise une grande souplesse en matière de conception institutionnelle et rejette explicitement une « solution unique pour tous »¹⁰⁹. Évitant d'être ouvertement prescriptif, le guide du HCDH présente divers dispositifs existants (structures ad hoc, ministérielles, interministérielles et distinctes sur le plan institutionnel) et invite les États à tenir compte de certains critères considérés renforcer l'efficacité des mécanismes. Toutefois, en termes de conception institutionnelle, le guide pratique recommande fortement aux États :

- d'établir des mécanismes permanents et d'éviter de réinventer les dispositifs ad hoc à chaque cycle d'élaboration des rapports ;
- d'implanter le mécanisme au sein du pouvoir exécutif central, aux échelons administratifs les plus élevés, afin de garantir une appropriation politique cruciale, et de le doter de préférence d'un mandat découlant d'une politique ou d'un mandat législatif officiel détaillé et global ;
- de nommer un « personnel affecté spécifiquement à son service, qualifié et stable de manière à renforcer l'expertise, les connaissances et le professionnalisme au niveau du pays »¹¹⁰.

ENCADRÉ 11. PRINCIPALES GARANTIES STRUCTURELLES ET CAPACITÉS DES MNRS SELON LE HCDH



Source : HCDH, *Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi : un guide pratique sur la collaboration efficace de l'État avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme* (UN Doc. HR/PUB/16/1, 2016) 36.

Pour chacune de ces capacités, le guide suggère des dispositifs spécifiques que les États peuvent envisager, parmi lesquels :

- En termes de capacité de collaboration : établir un secrétariat exécutif et renforcer sa capacité à collaborer avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme, y compris sa capacité à rédiger et à présenter des rapports ; mettre en place au sein de chaque ministère un réseau de points focaux ; élaborer des directives et procédures normalisées à suivre pour l'élaboration des rapports ; dresser un inventaire des rapports attendus et des visites à venir des rapporteurs spéciaux ; définir un plan de travail et un calendrier d'activités indiquant les délais à respecter, la répartition des responsabilités et les coûts estimatifs ; mettre en place des groupes de rédaction spécifiques composés de membres du réseau de points focaux ;
- En termes de capacité de coordination : veiller à ce que le mécanisme national se réunisse régulièrement ; établir une coordination par courrier électronique pour le partage des informations ; pour les rapports à venir, organiser des réunions, transmettre des modèles, avec demandes d'information ou de contributions à la rédaction ; transmettre les recommandations reçues des mécanismes des droits de l'homme au système judiciaire ; établir une procédure permanente de dialogue avec le Parlement ;
- En termes de capacité de consultation : mettre en place un « guichet » pour consulter l'INDH et la société civile au cours du processus de rédaction ; associer systématiquement les représentants de l'INDH à la structure du mécanisme national (sans droit de vote) ; inviter périodiquement la société civile à participer à certaines réunions plénières ou réunions des points focaux ; organiser des réunions sur des thèmes spécifiques ;
- En termes de capacité de gestion de l'information : regrouper les recommandations par thème, les analyser et les classer par ordre de priorité ; élaborer un plan de mise en œuvre des recommandations ou un PANDH et en suivre l'application ; si une base de données est utilisée, la tenir à jour, consigner les progrès et la rendre publique ; générer et alimenter des indicateurs¹¹¹.

2.4.3 DIFFUSION ET PROMOTION

Les organes de l'ONU encouragent activement la diffusion de ce modèle, notamment à travers les programmes de renforcement des capacités gérés par le HCDH et le PNUD¹¹². Entre fin 2017 et octobre 2019, l'équipe du programme de renforcement des capacités du HCDH a aidé à elle seule 24 États à mettre en place ou à renforcer des MNRS¹¹³. Ceci dit, d'autres acteurs importants des droits de l'homme, en particulier les organes conventionnels eux-mêmes, ne promeuvent pas activement les MNRS, mais préconisent plutôt des PFGDH basés sur les modèles pertinents pour leurs domaines thématiques spécifiques et plus centrés sur le renforcement des dynamiques nationales, comme présenté au Chapitre 1¹¹⁴.

Parmi les États, un « Groupe d'amis » composé de 28 pays¹¹⁵ soutiennent activement la diffusion de « mécanismes nationaux de mise en œuvre,

d'élaboration des rapports et de suivi » (MNMRS – avec ajout du mot « mise en œuvre », voir section suivante). Ce groupe assure entre autres que le sujet figure en bonne place dans les travaux du Conseil des droits de l'homme (CDH) de l'ONU, notamment dans le cadre des dialogues et des recommandations de l'EPU¹¹⁶. Deux résolutions du CDH ont été adoptées à ce sujet, en 2017¹¹⁷ et 2019¹¹⁸. Toutes deux encouragent les États à mettre en place ou à renforcer les MNMRS. La résolution de 2017 tente de susciter l'intérêt pour les MNMRS en soulignant la contribution que ces derniers peuvent apporter à la mise en œuvre des Objectifs du Développement Durable (ODD). Celle de 2019 invite en outre le HCDH à « organiser cinq consultations régionales consacrées à des échanges de données d'expérience et de bonnes pratiques concernant la mise en place et le perfectionnement de [MNMRS], et leur incidence sur la mise en œuvre effective des obligations et engagements en matière de droits de l'homme, en consultation avec toutes les parties concernées »¹¹⁹.

Un fervent plaidoyer en faveur des MNMRS a été entrepris, dès le début, par le Universal Rights Group¹²⁰, basé à Genève. Ce think tank sur les droits de l'homme a apporté des idées, servi de facilitateur de discussions et appuyé le développement de cadres politiques sur les MNMRS. En coopération avec d'autres acteurs non-gouvernementaux, il a également développé des outils, notamment technologiques, pour accroître la capacité de gestion de l'information des mécanismes nationaux. Il a en outre joué un rôle dans la mise en place du « groupe d'amis » et continue d'alimenter ce dernier, ainsi que d'autres initiatives d'État, en idées et en expertise¹²¹.

Ces initiatives ont conduit les États à s'engager à adopter des MNMRS. Pour la première fois en 2020, un groupe régional d'États a adopté un document politique visant à guider la mise en place et le renforcement des MNMRS. Les « Principes de pratique du Pacifique pour les mécanismes de mise en œuvre, d'établissement des rapports et de suivi » ont été lancés par la Communauté Pacifique le 3 juillet 2020 et adoptés par huit États¹²². Ce texte identifie trois grands principes ainsi que sept types de caractéristiques détaillant le MNMRS idéal en termes de composition, de fonction, de ressources et d'outils. Ces derniers sont présentés en Encadré 12.

ENCADRÉ 12. PRINCIPES DE PRATIQUE DU PACIFIQUE POUR LES MÉCANISMES DE MISE EN ŒUVRE, D'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS ET DE SUIVI (2020)

1. Il n'existe pas d'approche « taille unique » des MNMRS.
2. Les MNMRS doivent être permanents et établis par le pouvoir exécutif ou législatif.

3. Les MNMRS doivent être dotés de la structure, du mandat et des ressources nécessaires pour coordonner et suivre efficacement la mise en œuvre des droits de l'homme et autres cadres connexes.

3.1 **Composition**—Un MNMRS efficace doit inclure une représentation de tous les acteurs primaires participant à la mise en œuvre des droits de l'homme, notamment, mais pas exclusivement, des ministères et agences gouvernementaux, des organes statutaires, des parlementaires, de l'appareil judiciaire, de la société civile, des institutions nationales des droits de l'homme, des chefs/groupes coutumiers et religieux, des offices nationaux de la statistique et du secteur privé. Différents niveaux d'adhésion au MNMRS peuvent être appropriés (par ex. membres titulaires / observateurs) et tous les représentants doivent avoir un niveau hiérarchique permettant leur pleine participation.

3.2 **Un MNMRS doit être mandaté** pour coordonner la mise en œuvre des obligations relatives aux droits de l'homme par tous les acteurs de la mise en œuvre nationale, au moyen de l'ensemble, ou de certaines, des responsabilités suivantes :

- a. Réception, regroupement, planification, suivi et gestion centrale de toutes les questions relatives aux droits de l'homme ;
- b. Recommandations, obligations au titre des organes conventionnels, de la législation ou de la constitution nationales, à travers l'élaboration de [PANDH] ou de plans de mise en œuvre ;
- c. Collecte centralisée des données et gestion de l'information pour suivre en permanence les progrès et identifier les lacunes de la mise en œuvre ;
- d. Convocation régulière de tous les acteurs nationaux de la mise en œuvre ;
- e. Publication de toutes les recommandations, des rapports passés et du statut de la mise en œuvre dans les principales langues du pays ;
- f. Soumission régulière de rapports sur les progrès de la mise en œuvre au Parlement ;
- g. Gestion des demandes d'invitation émanant des Procédures spéciales et coordination de leurs visites ;
- h. Mise en place de comités de rédaction pour la rédaction des rapports ;
- i. Consultations sur tous les projets de rapports et plans de mise en œuvre ;
- j. Renforcement des capacités des membres au moyen de formation et d'échanges d'information ;
- k. Collaboration avec les partenaires internationaux du développement dans le but de combler les lacunes de la mise en œuvre.

3.3 **Développement national**—Les MNMRS doivent chercher à tirer parti du caractère indissociable et complémentaire des droits de l'homme, de l'ordre du jour du développement et des cadres de développement nationaux pour faire en sorte que personne ne soit laissé pour compte, en adoptant une approche intégrée et holistique de l'élaboration des plans d'action nationaux ainsi que de la mise en œuvre et du suivi de ces obligations et engagements.

3.4 Utilisation de la technologie—afin de faciliter les objectifs et les fonctions d'un MNMRS et simplifier les processus de rédaction des rapports, des logiciels/outils de suivi peuvent être utilisés pour

- a. Créer une base de données unique, regroupant toutes les recommandations, qui devient un « plan d'action national pour les droits de l'homme vivant », grâce aux contributions continues des ministères de tutelle et des autres acteurs de la mise en œuvre ;
- b. Relier les obligations relatives aux droits de l'homme aux engagements nationaux et internationaux en matière de développement ;
- c. Automatiser et semi-automatiser un grand nombre des processus nécessaires pour une mise en œuvre, un suivi, des indicateurs et une élaboration de rapports efficaces [...] ;
- d. Permettre au public de suivre les activités et les progrès de la mise en œuvre [...] ;
- e. Élargir la participation de la société civile au moyen d'une plateforme permettant l'apport de données par tous les acteurs de la mise en œuvre.

3.5 Méthodes de travail—Tout MNMRS doit définir et publier un règlement intérieur, décrivant la fréquence des réunions, les règles décisionnelles, les rôles et responsabilités de chacun, ainsi que tout autre processus nécessaire au bon fonctionnement du MNMRS.

3.6 Secrétariat—Un secrétariat doit être établi et inscrit dans le règlement intérieur afin de faciliter le bon fonctionnement du MNMRS.

3.7 Ressources—Le gouvernement doit doter un MNMRS des ressources adéquates pour remplir son mandat, et couvrant notamment, mais pas uniquement, les coûts du secrétariat, toute traduction requise, les consultations des parties prenantes et l'installation et l'utilisation des outils de suivi.

Source : Communauté Pacifique, *Pacific Principles of Practice of National Mechanisms for Implementation, Reporting and Follow-up*, 2020.

2.4.4 LES MNMRS, PIERRE ANGULAIRE DES SYSTÈMES NATIONAUX ?

En ligne avec le mandat du HCDH et le contexte de la réforme des organes conventionnels, le guide de 2016 aborde les MNRS comme des relais des organes internationaux, chargés aussi bien de l'élaboration des rapports aux mécanismes onusiens que du suivi des recommandations de ces derniers au moyen de dispositifs efficaces et inclusifs au niveau national. En soi, le guide du HCDH ne traite pas de la question plus vaste des fonctions catalytiques qu'assument les PFGDH au sein des systèmes nationaux des droits de l'homme¹²³. Le guide mesure l'efficacité institutionnelle des MNRS en se basant uniquement sur trois critères : l'efficacité de l'élaboration des rapports (respect des délais de soumission et

réduction de l'arriéré de rapports) ; la présence de capacités spécifiques, à savoir la capacité à collaborer avec les mécanismes des droits de l'homme, à assurer la coordination, à mener des consultations et à gérer l'information ; et l'efficacité sur le plan plus général, à savoir la production par l'État d'une auto-évaluation de son bilan en matière de mise en œuvre des traités et des recommandations¹²⁴.

Néanmoins, les partisans des MNRS ont utilisé les orientations qui leur sont dédiés comme point de départ pour le renforcement des systèmes nationaux de manière plus holistique. Pour commencer, dans son avant-propos du Guide pratique de 2016, l'ancien Haut-Commissaire Zeid Ra'ad Al Hussein a souligné que :

Le processus d'élaboration des rapports a pour moteur les efforts déployés au niveau national. Les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi renforcent le sentiment d'appropriation nationale et les moyens dont disposent les ministères d'exécution, ils améliorent de manière durable les compétences en matière de droits de l'homme, ils stimulent le dialogue national, ils facilitent la communication au sein du gouvernement et ils permettent d'entretenir des contacts structurés et officiels avec le parlement, l'appareil judiciaire, les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile. Grâce aux contacts institutionnalisés de ce type, la voix des victimes et de leurs représentants se fera toujours plus entendre¹²⁵.

Continuant dans cette lignée, le Secrétaire général de l'ONU a salué les MNRS comme « un nouveau type de structure gouvernementale » étant « à même de devenir l'un des piliers des systèmes nationaux de protection des droits de l'homme, une structure nationale de coordination permettant de transposer au niveau national les normes et pratiques internationales et régionales. À terme, chaque État pourrait être doté de compétences spécialisées dans le domaine des droits de l'homme »¹²⁶. En conséquence, son rapport de 2017 décrit une « approche uniforme et objective » du soutien de l'ONU aux systèmes nationaux de protection des droits de l'homme, centrée sur des « éléments d'envergure nationale qui, en se conjuguant, rendront plus efficaces la coopération internationale et la coopération technique multilatérale et bilatérale, ainsi que les efforts nationaux de promotion et de protection des droits de l'homme »¹²⁷. Cette vision identifie « cinq éléments clés au niveau national » dont trois acteurs : les mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi, les institutions nationales des droits de l'homme et les parlements, et deux cadres politiques : les PANDH et les plans de mise en œuvre des recommandations¹²⁸. En d'autres termes, les PFGDH dotés de mandats généralistes sont traités et soutenus à travers le prisme des orientations relatives aux MNRS.

Ceci pourrait impacter les pratiques des États : l'étude du HCDH sur les MNRS déplore le fait que les structures de coordination de l'élaboration des rapports relèvent généralement des ministères des affaires étrangères, alors que la coordination des politiques des droits de l'homme et des PANDH relève des ministères de la justice – comme l'illustrent les cas mentionnés dans la Section

2.2 (Mexique, Finlande). L'accent mis sur les MNRS pourrait forcer les États à fusionner ces deux types de structure, avec pour effet potentiel de transformer les acteurs orientés sur les questions nationales en courroies de transmission pour les mécanismes internationaux. Ainsi, les équipes de pays de l'ONU appellent activement à ce que les PFGDH s'occupant des questions nationales soient transformés en MNRS. L'appel de la coordinatrice résidente de l'ONU en Géorgie invitant le Conseil interinstitutionnel sur les droits de l'homme à « se transformer » en un MNRS, comme mentionné ci-dessus, en est un bon exemple. Ceci témoigne des confusions portant sur la raison d'être du modèle de MNRS, l'élaboration de rapports internationaux ne représentant pas le plus grand défi en Géorgie, qui n'est en retard que sur deux rapports internationaux. Le vrai problème est que le Conseil interinstitutionnel sur les droits de l'homme n'est pas performant et ne s'est en fait même pas réuni pendant trois ans (2015–2019)¹²⁹.

La question de savoir si les MNRS doivent couvrir globalement tous les processus des droits de l'homme, qu'ils soient liés aux normes, politiques et engagements tant internationaux que nationaux, est symboliquement illustrée par le sigle MNMRS, où le « M » de « Mise en œuvre », vient compléter le « Suivi », qui requiert une intervention extérieure. L'Universal Rights Group, le Groupe d'amis et la Communauté Pacifique ont adopté cette approche élargie, ce qu'a également fait le CDH dans sa résolution de 2019, qui encourage les États « à mettre en place des mécanismes nationaux de mise en œuvre, d'établissement de rapports et de suivi, ou à renforcer ceux qui existent déjà, pour mieux s'acquitter de leurs obligations ou engagements ayant trait aux droits de l'homme, et à mettre en commun leurs bonnes pratiques et faire part de leur expérience en matière d'élaboration de politiques publiques axées sur les droits de l'homme »¹³⁰. Si son point d'ancrage reste la coopération internationale, cette résolution met en exergue les dynamiques nationales en rappelant que « les États devraient intégrer dans leur législation nationale et leurs politiques publiques les obligations et les engagements qui sont les leurs en application du droit international des droits de l'homme afin de garantir que l'action de l'État, au niveau national, vise effectivement la promotion et la protection de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, ce qui contribue à la prévention des violations des droits de l'homme »¹³¹.

Poussant l'idée plus loin, l'Universal Rights Group préconise l'unification des différents processus relevant des MNMRS. Par exemple, le think tank plaide en faveur de l'intégration des PANDH et plans d'action nationaux thématiques dans les plans de mise en œuvre des recommandations générés à l'aide d'outils informatiques conçus pour les MNMRS. Pour étayer cette logique selon laquelle les plans de mise en œuvre des recommandations se substitueraient à toute autre forme de plans, ses partisans arguent du fait que les recommandations émanant des mécanismes onusiens sont tout aussi utiles, voire même plus détaillées et accessibles, que les connaissances générées par les études de base et les consultations, qui constituaient des étapes cruciales selon les orientations

de 2002 sur les PANDH. Pour l'Universal Rights Group, « collectivement, ces recommandations [...] représentent un plan détaillé, nuancé et politiquement astucieux en faveur des droits de l'homme, de l'état de droit et de la réforme démocratique pour—en principe—tous les pays de la planète »¹³².

Paradoxalement, les organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme eux-mêmes – en d'autres termes la source de ces recommandations – plaident plutôt en faveur de plans d'action nationaux spécialisés, concentrés sur un seul thème, voire même sur une variété de sous-thèmes. Le Comité de la CDPH, par exemple, préconise des plans spécifiques à des droits distincts (par exemple des plans sur l'éducation inclusive, sur la dés-institutionnalisation, etc.). En outre, les organes conventionnels privilégient les processus de planification guidés par des consultations nationales plutôt qu'imposés par le haut, par les recommandations internationales. L'idée de remplacer les PANDH par des plans de mise en œuvre des recommandations automatisés a néanmoins fait son chemin jusque dans les Principes Pacifiques, par exemple. Ces derniers anticipent que la technologie développée pourrait « créer une base de données nationale unique, regroupant toutes les recommandations, qui deviendrait un 'plan d'action national pour les droits de l'homme vivant', grâce aux contributions continues des ministères de tutelle et des autres acteurs de la mise en œuvre »¹³³.

Ajoutant à la portée holistique des MNMRS, la question de savoir « s'il [serait] possible de mettre au point un système unifié pour la mise en œuvre des recommandations formulées par les mécanismes des droits de l'homme et pour la réalisation des [ODD] »¹³⁴ revient régulièrement sur le devant de la scène lors de débats sur le rôle des MNMRS¹³⁵.

RÉFLEXIONS SUR LES ORIENTATIONS RELATIVES AUX PFGDH GÉNÉRALISTES

Les orientations sur les MNRS concentrent une bonne partie de l'attention portée aux PFGDH dotés de mandats généralistes car elles comblent une lacune dans ce domaine. Auparavant, les PFGDH généralistes étaient uniquement mentionnés dans le cadre de certains processus, en particulier dans les PANDH. Les orientations sur les MNRS ne répondent à ce manque que partiellement, et concernent en théorie uniquement les fonctions des PFGDH en lien avec les organes internationaux et régionaux des droits de l'homme. Néanmoins, elles servent de plus en plus souvent de critères de référence et de cadre d'intervention pour toutes les fonctions des PFGDH dans leur ensemble. Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, les partisans des MNRS ont tendance à plaider pour que ces derniers viennent remplacer plutôt que compléter les orientations antérieures sur les PFGDH thématiques ou liés aux PANDH. Ceci témoigne d'évolutions, et potentiellement de divergences conceptuelles, qui méritent réflexion.

En premier lieu, le guide sur les MNRS constitue une référence précieuse permettant aux États de s'organiser en vue d'encourager des processus

d'élaboration des rapports et de suivi inclusifs et efficaces. Il est à noter que le guide traite certains aspects du travail institutionnel de façon plus détaillée que les orientations antérieures : il en va ainsi du rôle des fonctionnaires au sein des institutions. Le fonctionnement interne des organisations était rarement mentionné dans les orientations antérieures. Par exemple, dans le Manuel sur les PANDH de 2002, les choix de planification étaient typiquement présentés comme des décisions politiques, sans aucune mention de la fonction publique. Les orientations sur les PFGDH thématiques avaient relevé le besoin de personnel suffisant et de formation adéquat¹³⁶, mais n'allaient pas plus loin que cela.

Le rôle de la fonction publique est l'un des trois piliers devant étayer tout MNRS, les deux autres étant une nature permanente et un mandat étendu, reflétant l'appropriation politique et la cohérence au sein du gouvernement. Tout MNRS « devrait être doté de personnel affecté spécifiquement à son service, qualifié et stable ».¹³⁷ Le personnel doit disposer de « capacités techniques [...] en matière de collecte et d'analyse de données ainsi que de présentation de rapports »¹³⁸ Le guide décrit les tâches prévues (voir l'exemple présenté au point sur les capacités en sous-section 2.4.2). Au-delà du personnel du MNRS en soi, le but ultime est le « renforcement [...] du professionnalisme et de la durabilité de l'expertise en matière de droits de l'homme des agents de l'État donnant lieu à une appropriation et à une expansion nationales au sein des structures gouvernementales »¹³⁹.

Cette approche s'explique par le postulat selon lequel le personnel n'était autrefois pas suffisamment équipé pour remplir ses fonctions. Un autre postulat sous-entendu dans les orientations est que les fonctionnaires pouvaient également faire preuve de comportements discrétionnaires, amenant à un contrôle bureaucratique des processus d'élaboration des rapports et de suivi. La solution proposée consiste à relever le niveau des connaissances techniques et des spécifications administratives afin d'éradiquer ou de minimiser le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie. Selon l'Universal Rights Group, l'accent mis par les MNRS sur les consultations contribuera à surmonter le fait que « les processus et systèmes nationaux de rapports et de mise en œuvre ont toujours eu tendance à être bureaucratiques [...] et étroitement contrôlés par les fonctionnaires »¹⁴⁰, et les orientations en matière de MNRS « contribuent à transformer la mise en œuvre et l'élaboration des rapports 'd'un processus bureaucratique en un processus démocratique' »¹⁴¹. L'intérêt des partisans des MNRS pour le développement d'outils logiciels capables d'automatiser la collecte, le regroupement et le tri par ordre de priorité des recommandations internationales peut être interprété comme un soutien au travail des fonctionnaires, mais aussi comme une substitution de leur rôle dans certaines fonctions analytiques.

En deuxième lieu, certains dilemmes restent à résoudre si la prétention des orientations sur les MNRS à couvrir toutes les fonctions des PFGDH dotés de mandats généralistes était confirmée. Les suggestions décrites ci-dessus, portant sur l'incorporation de tous les plans d'action nationaux et thématiques

dans des plans de mise en œuvre automatisée des recommandations, soulèvent par exemple certaines questions. Comme le reconnaît le Secrétaire général de l'ONU, « 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 [PANDH] »¹⁴². Ce dernier doit en effet être une entreprise nationale et la qualité du processus menant à son élaboration 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 œuvre¹⁴³.

En d'autres termes, les orientations en matière de MNRS ne s'articulent pas encore suffisamment bien autour des quelques rares éléments d'orientation sur les PFGDH généralistes qui leur préexistent. Elles ne portent sur les interactions nationales que dans la mesure où celles-ci sont liées aux processus internationaux, ou y contribuent. Elles écartent les dynamiques et processus purement nationaux, y compris les plus puissants d'entre eux, comme les dynamiques pro-droits qui peuvent émerger à la suite d'un changement de régime et/ou de l'adoption d'une nouvelle constitution. De telles dynamiques peuvent revêtir plus d'importance et de légitimité au sein de la société et des gouvernements que des contributions externes, et il faut porter davantage l'attention sur la capacité des PFGDH à mettre en œuvre les engagements nationaux.

En troisième lieu, la question de l'articulation des PFGDH thématiques et généralistes ajoute un degré de complexité supplémentaire, surtout si les PFGDH inspirés des MNRS sont censés, en définitive, servir de structure globale intégrant les organes thématiques. L'une des principales difficultés est le fait que les MNRS considèrent à nouveau les acteurs exécutifs comme des intermédiaires des organes internationaux. Ce point de départ est à l'opposé des développements thématiques sur l'égalité des sexes et les droits des personnes handicapées. Là, l'objectif était de renforcer les processus nationaux, l'élaboration des rapports étant une préoccupation secondaire. Comme montré au Chapitre 1, la principale ambition des processus institutionnels prescrits a été d'assurer des processus décisionnels participatifs, sinon partagés avec les groupes affectés par les politiques nationales.

L'organisation de structures d'État comme éléments centraux des MNRS remet en question la philosophie des PFGDH thématiques, qui repose sur la prise de décisions partagée. Dans les MNRS, la « capacité de coordination » fait strictement référence à la coordination au sein du gouvernement, compris comme « entités gouvernementales, [ainsi] que d'autres acteurs étatiques, dont l'office national de la statistique, le parlement et l'appareil judiciaire »¹⁴⁴. La participation de la

société civile, ainsi que des INDH, est limitée à la « capacité de consultation » des MNRS. Les consultations se concentrent sur les discussions autour de la rédaction des rapports et des réponses aux organes internationaux et régionaux des droits de l'homme. Le guide sur les MNRS pourrait renforcer structurellement la consultation systématique des détenteurs de droits, mais il ancre les processus nationaux relatifs aux recommandations internationales dans une démarche essentiellement descendante. Ceci va à l'encontre de l'un des aspects centraux des choix institutionnels opérés dans les champs thématiques des droits de l'homme en vue de transformer radicalement les processus décisionnels et de co-produire les politiques des droits de l'homme avec ceux qui sont impactées par elles. Par exemple, une fonction centrale et déterminante des PFGDH spécialisés dans les droits des femmes, identifiée dans la documentation portant sur ces acteurs, est leur capacité à représenter les intérêts des femmes et cultiver une loyauté aux aspirations des mouvements de femmes. En d'autres termes, les PFGDH devraient être redevables envers les mouvements sociaux. En outre, la question de la représentativité et de l'inclusion au sein des institutions est importante aussi bien dans le domaine des droits des femmes que dans celui des droits des personnes handicapées, l'accent étant mis sur les structures diverses ou hybrides. Dans le guide sur les MNRS, le seul critère de représentativité du personnel mentionné est celui du sexe¹⁴⁵. En dehors de cela, la redevabilité envers les groupes sociaux n'est pas envisagée, et les MNRS se contentent de prévoir que les consultations devront se concentrer sur les groupes les plus vulnérables.

Enfin, comme noté au Chapitre 1, les PFGDH thématiques revêtent certaines spécificités, en fonction des thèmes qu'ils couvrent ou des préférences des catégories de détenteurs de droits aux besoins desquels ils répondent. Les unifier dans un ensemble holistique et identique pourrait avoir pour effet d'effacer ces différences thématiques demandées par les détenteurs de droits.

En somme, l'ensemble d'orientations novatrices sur les MNRS porte utilement l'attention sur des paramètres longtemps négligés. Pourtant, s'il est retenu comme référence pour tous les mandats et fonctions des PFGDH, avec une structure unificatrice, certaines questions pratiques et conceptuelles, actuellement ignorées (ou identifiées mais sans réponse), doivent être posées. Serait-il souhaitable que les orientations, si nécessaires et utiles en matière d'élaboration des rapports et de suivi, soient, comme telles, extrapolées à toutes les fonctions catalytiques des PFGDH au niveau national ? Ou faudrait-il émettre des orientations complémentaires sur les PFGDH, examinant les fonctions nationales ? En conclusion de la présente étude, j'avance que davantage de recherches, en particulier des études empiriques sur la pratique des PFGDH, seraient essentielles pour éclairer ces questions et contribuer à tracer la voie à suivre. Pour ce faire, il est nécessaire de conceptualiser les PFGDH afin de structurer les connaissances existantes et les domaines méritant d'être approfondis, tâche à laquelle je vais maintenant m'atteler.

CHAPITRE 3

DÉFINIR LES PFGDH : UN CADRE CONCEPTUEL

L'analyse présentée aux Chapitres 1 et 2 a montré que les orientations en matière de dispositifs institutionnels pour les points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme varient quelque peu selon les domaines thématiques dont elles émanent et révèle certaines lacunes et interrogations conceptuelles en ce qui concerne les orientations émergeant au sujet des PFGDH dotés de mandats généralistes. En outre, ces ensembles d'orientations restent très souples, respectant le pouvoir discrétionnaire des États en matière de choix des structures. Ils concernent surtout les fonctions clés associés au mandat des points focaux et définissent des principes organisationnels généraux, mais ne proposent pas de modèles-types détaillés.

Des caractéristiques idéales communes peuvent toutefois être dégagées de ces documents politiques et juridiques et définir les traits distinctifs des PFGDH en tant que concept. Sur la base de l'examen des orientations existantes, je constate que six attributs fondamentaux sont recommandés pour tous les points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme. À terme, ce concept et ces attributs peuvent servir de critères de référence pour délimiter et organiser un champ de recherche scientifique sur les PFGDH. Le présent chapitre formule une proposition de concept. Il explique d'abord le choix de la locution « points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme », puis définit et examine les six attributs fondamentaux identifiés. En outre, il réfléchit à la question de savoir si le principe de redevabilité pourrait potentiellement émerger comme septième attribut.

POURQUOI « POINT FOCAL » ?

Dans la terminologie « point focal gouvernemental pour les droits de l'homme », les qualificatifs « gouvernemental » et « droits de l'homme » renvoient aux caractéristiques centrales de ces organes en termes d'ancrage institutionnel et de mandat, que j'aborderai plus bas. Mais pourquoi avoir choisi « point focal » ? L'Institut danois des droits de l'homme emploie le terme de PFGDH pour décrire ses décennies de collaboration avec les acteurs de ce type¹⁴⁶. « Point focal » est l'une des nombreuses locutions employées dans les ensembles d'orientations, aux côtés de « dispositif », « mécanisme », « comité », « point de contact », etc. Comme mentionné aux Chapitres 1 et 2, même au sein d'un flux d'orientations consacrées à un même thème ou ensemble de fonctions, il y a des hésitations quant à la terminologie à adopter (les mécanismes de promotion de la femme sont devenus

mécanismes pour l'égalité des sexes, les mécanismes nationaux durables de coordination et présentation de rapports sont devenus MNRS puis MNMRS, etc.).

L'explication la plus courte et la plus déterminante est que la notion de « point focal » sort du lot parce que c'est la seule locution qui a été codifiée comme obligation d'État au titre du droit international des droits de l'homme à travers l'adoption de la Convention sur les droits des personnes handicapées en 2006. Il est toutefois à noter que la notion de point focal figure dans le texte officiel en anglais, mais a été traduite comme « point de contact » dans la version française, et comme « organisme » dans la version espagnole. Mais le sujet mériterait d'être approfondi au-delà de cette codification en droit.

Tous les libellés utilisés pour décrire les types de PFGDH sont génériques, et aucun n'est adéquatement défini dans la littérature académique propre aux théories d'administration publique. Contrairement aux terminologies qui peuvent suggérer certains dispositifs organisationnels (tel que « comité »), la notion de « point focal » est nébuleuse. Dans le *Routledge Handbook on Gender and Development*, « les points focaux » sont identifiés comme « une formulation notoirement faible » écartant le besoin de la définir : dans de nombreuses structures, les « points focaux » se distinguent par leur manque de mandat associé¹⁴⁷. Ceci, avance le manuel, peut expliquer leur popularité. « Point focal » participe en effet d'un jargon qui prolifère dans tous les domaines politiques et structures organisationnelles. Adopter la locution « point focal » nous permet d'employer une référence populaire et une terminologie suffisamment large pour englober toute la gamme des dispositifs gouvernementaux et des organisations spécialisées responsables des droits de l'homme au niveau national.

On peut soutenir que chaque terminologie a une connotation différente, amenant les concepts qu'elles décrivent à être perçus d'une manière spécifique. « Mécanismes » et « dispositifs » évoquent les opérations formalisées et systématiques effectuées par un ensemble de structures, le « mécanisme » étant en soi une sorte de courroie de transmission. Pour fonctionner, un mécanisme a besoin de ressources techniques neutres, efficaces et interconnectées rationnellement. La page de couverture du guide de 2016 représentant les MNRS comme des rouages mécaniques reflète bien cet état d'esprit. Les agents constitutifs des « mécanismes de promotion de la femme » sont considérés comme un tout, comme des « ressources humaines »¹⁴⁸. Les fonctionnaires sont tenus de faire preuve de rationalité, de compétence et d'automatisme dans leurs actions. Allant plus loin, une partie de leur travail est même désormais automatisée de fait par l'emploi de logiciels et d'algorithmes.

« Point focal » est plutôt associé à sa signification courante : « une chose sur laquelle les gens se concentrent ou à laquelle ils prêtent le plus d'attention ». Cette locution est dérivée d'un terme scientifique faisant référence au point de

l'axe d'une lentille sur lequel convergent les rayons lumineux ou à partir duquel ils divergent après réfraction. Elle évoque la concentration de l'information et un état de transmission ou de transformation constant. De fait, en pratique, on peut observer que les PFGDH sont généralement des points focaux soit pour un domaine politique ou de connaissance spécifique, soit pour un autre acteur – parfois à la demande de ce dernier (par exemple, le CICR et le réseau R2P promeuvent l'idée de points focaux dans chaque pays).

L'image de point focal évoque ainsi de manière imagée deux dimensions fondamentales dans les orientations sur les PFGDH :

1. Connaissances et expertise : comme la lumière qui est concentrée puis transformée par le truchement d'une lentille, les points focaux doivent pouvoir consolider les données et transposer les nouvelles connaissances afin de leur donner un sens pratique pour les structures et politiques sectorielles qu'ils cherchent à influencer. Les études portant sur les mécanismes sur l'égalité des sexes montrent comment les points focaux doivent adopter un « bilinguisme » combinant le langage institutionnel dominant dans le secteur et celui de la problématique homme-femme¹⁴⁹.
2. Dimension relationnelle : les points focaux servent d'interfaces et s'inscrivent dans des interactions multidirectionnelles. Ils doivent être proactifs et répondre aux demandes. Ils interagissent avec des entités ou des individus à différents niveaux. Les points focaux sont tenus d'échanger avec d'autres structures et de les transformer en infusant leurs connaissances. Pour les parties prenantes externes, comme le parlement ou l'INDH, et les acteurs non-étatiques et les organes internationaux, un point focal représente aussi le point d'entrée ou de contact au sein du gouvernement.

Si la locution « point focal » est omniprésente et ambiguë, cela ne signifie pas pour autant que le concept de « points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme » est indéfini. Je suggère que le concept revêt six attributs fondamentaux qui peuvent être déduits de l'analyse des orientations présentées aux Chapitres 1 et 2. Tous ces ensembles d'orientations convergent pour recommander six attributs idéaux principaux.

ATTRIBUT 1 : LES PFGDH DOIVENT RELEVER DU GOUVERNEMENT

Le concept de PFGDH renvoie à des structures gouvernementales. L'accent est ici mis sur la cohérence du travail des acteurs exécutifs. Les PFGDH se distinguent donc essentiellement des autres acteurs publics spécialisés qui sont impliqués dans la protection et la promotion des droits de l'homme sans faire partie de l'exécutif, tels que les institutions nationales de droits de l'homme ou les commissions parlementaires des droits de l'homme, et qui sont couverts par d'autres ensembles d'orientations internationales¹⁵⁰. Comme l'indiquent clairement les orientations du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme sur les MNRS, ces derniers diffèrent des INDH, des mécanismes nationaux de prévention au titre du

Protocole facultatif à la Convention contre la torture ainsi que des cadres de suivi et de protection au titre de l'article 33(2) de la CDPH¹⁵¹. L'article 33 de la Convention sur les Droits des Personnes Handicapées, qui distingue les points focaux des mécanismes indépendants de suivi, a conduit à une interprétation stricte de la notion d'indépendance, ce qui a pour conséquence que les INDH ne peuvent par exemple pas participer à la rédaction des plans d'action pour les droits de l'homme aux côtés des PFGDH¹⁵².

Les PFGDH sont aussi gouvernementaux en ce sens qu'ils doivent couvrir l'ensemble du territoire national et contribuer à organiser la responsabilité de l'État vis-à-vis de ses engagements nationaux ou internationaux. La notion de PFGDH ne fait pas au premier chef référence à des individus isolés au sein de ministères dotés d'un mandat en matière de droits de l'homme, même si ceux-ci peuvent faire partie d'un réseau de points focaux individuels qui, collectivement, forment un PFGDH au niveau de l'État. L'aspect crucial – comme le rappelle le Comité des droits de l'homme de l'ONU dans son Observation générale No. 31 – est que les obligations s'imposent à tout État partie « dans son ensemble ». Même si « toutes les autorités de l'État (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que les pouvoirs publics et autres instances publiques à quelque échelon que ce soit - national, régional ou local -, sont à même d'engager la responsabilité de l'État partie », c'est « le pouvoir exécutif qui généralement représente l'État partie »¹⁵³. Une structure centralisatrice est nécessaire au sein du gouvernement.

Cet attribut central du concept de PFGDH, portant sur son nécessaire caractère gouvernemental, soulève certaines questions en pratique. Premièrement, la nature gouvernementale des PFGDH implique qu'ils revêtent une dimension à la fois administrative et politique. La façon dont l'interface entre politique et fonction publique doit s'articuler n'est pas énoncée dans les orientations. Les États doivent notamment décider si la structure sera ou non dirigée par un ministre. Comme on l'a vu au Chapitre 1, la représentation au sein du cabinet est fortement encouragée pour les mécanismes portant sur l'égalité des sexes, mais c'est moins le cas pour les mécanismes de coordination dans le domaine du handicap, qui préfèrent soustraire l'autorité politique en matière décisionnelle à la sphère politique pour privilégier le partage de la prise de décision avec les détenteurs de droits.

Deuxièmement, les PFGDH sont toujours ancrés au sein du gouvernement, mais ne relèvent pas nécessairement que du gouvernement. Diverses formes hybrides de points focaux impliquent la participation d'acteurs à la fois étatiques et non-étatiques, dans le sillage notamment des théories de la « nouvelle gouvernance », visant à faire participer les personnes affectées par les politiques à leur élaboration et aux processus décisionnels en la matière. La pratique des États parties consistant à désigner des conseils mixtes comme « point focal au sein du gouvernement » au titre de l'article 33(1) de la CDPH, et son acceptation par le Comité de la CDPH, en est un bon exemple.

Un troisième constat est que, en fonction des systèmes de gouvernement de l'État, les PFGDH ne sont pas nécessairement seulement « nationaux ». Les États fédéraux doivent réfléchir à leur dispositif organisationnel et à la division des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. L'article 33(1) de la CDPH prévoit la désignation d'« un ou plusieurs points focaux au sein du gouvernement », précisément pour tenir compte de la situation des États fédéraux. Toutefois, aucune orientation complémentaire n'est venue détailler l'organisation d'un tel système et sa relation avec le PFGDH mis en place au niveau central.

ATTRIBUT 2 : LES PFGDH DOIVENT AVOIR UN MANDAT EXPLICITE SUR LES DROITS DE L'HOMME

Les PFGDH doivent être explicitement dotés d'un mandat sur les droits de l'homme. Ce mandat peut être généraliste, couvrant l'ensemble des droits de l'homme – tant les engagements nationaux qu'internationaux, ou porter spécifiquement sur certains droits thématiques ou certaines catégories de détenteurs de droits. Comme on l'a vu au Chapitre 1, plusieurs acteurs ou traités internationaux ou régionaux invitent les États à désigner une structure de point focal dans le but de mettre en œuvre une série d'engagements spécifiques. Si les domaines de l'égalité des sexes et du handicap ont été traités partiellement comme une question sociale dans le passé, le fait que les PFGDH spécialisés aient notamment pour mandat de faire progresser ces sujets en tant que « droits » a été reconnu dès les premières initiatives politiques recommandant leur création, avant même l'adoption des traités de droits de l'homme sur ces sujets spécifiques¹⁵⁴. L'adoption des conventions spécialisées (CEDEF en 1979 et CDPH en 2006) a consolidé l'adoption d'une approche basée sur les droits pour traiter des questions relatives aux femmes et aux personnes handicapées. Pour consolider l'adoption d'une approche 'droits de l'homme', certains ont d'ailleurs avancé l'idée que les points focaux de la CDPH devraient être ancrés au sein des ministères de la justice et non plus des ministères des affaires sociales¹⁵⁵.

Les points focaux thématiques sont dotés d'un mandat fondé non seulement sur les normes relatives aux droits de l'homme, mais aussi sur des domaines normatifs apparentés et néanmoins distincts. Ceci peut initialement avoir été le cas des PCN établis au titre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Toutefois, la révision de ces Principes directeurs en 2011 a ajouté un chapitre consacré aux droits de l'homme, et les PCN sont également mentionnés dans les Principes directeurs de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme.

Les États doivent décider s'ils veulent désigner un seul GHRFP généraliste couvrant tous les cadres thématiques ou spécifiques à une catégorie de détenteurs de droits, ou si plusieurs PFGDH généralistes et thématiques devront coexister. Certains États ont tenté de relier entre eux plusieurs PFGDH thématiques au sein d'une architecture globale coordonnée par un PFGDH généraliste (voir Section 2.3). Cela n'est pas nécessairement le cas, et, comme on l'a vu en Section 2.2. et en Encadré 10, les États peuvent même préférer avoir plusieurs PFGDH dotés d'un

mandat étendu en matière de droits de l'homme, mais remplissant des fonctions distinctes (par exemple visant à la mise en œuvre des décisions individuelles des tribunaux et organes conventionnels, ou à l'élaboration des rapports et à leur suivi, à la coordination des PANDH, etc.). Une différence conceptuelle transparait entre mandats généralistes (couvrant tous les thèmes) et mandats holistiques (couvrant toutes les fonctions).

La question reste de savoir s'il existe un nombre optimal de PFGDH, et si ceux-ci devraient être unifiés, ou tout du moins articulés entre eux. Les orientations relatives aux MNRS préconisent de fusionner certaines fonctions (par exemple la mise en œuvre des décisions, l'élaboration des rapports et leur suivi) et certains acteurs en tirent parti pour promouvoir une architecture unifiée (voir sous-section 2.4.4). Mais il n'existe pas d'orientations sur la façon de coordonner des PFGDH multiples. Il est à noter que des débats similaires ont longtemps eu lieu au sujet des INDH et de leur nombre idéal, de leur nature et de leur coordination dans un pays. En 2008, le Sous-Comité d'Accréditation de l'Alliance globale des INDH a « encourag[é] la tendance des États à mettre en place un système de protection des droits de l'homme fort au moyen d'une [INDH] consolidée et généraliste »¹⁵⁶. D'autres positions sont plus nuancées et pondèrent les avantages et les inconvénients d'INDH spécialisées ou généralistes, selon les thèmes, le droit international et le contexte¹⁵⁷. Lorsque plusieurs INDH coexistent, les Principes de Paris invitent l'INDH principale à « entretenir une concertation avec les autres organes ». Face à la persistance – sinon au développement – d'INDH thématiques et infranationales, le Sous-Comité d'Accréditation a clarifié ce principe de concertation : il a recommandé « des relations officialisées, viables et nettement établies [...] par le biais de protocoles d'entente publics par exemple », et suggéré que « l'interaction peut comprendre le partage des connaissances, comme des études de recherche, des pratiques exemplaires, des programmes de formation, des renseignements et des données statistiques et des renseignements généraux sur leurs activités »¹⁵⁸. Si le débat au sujet du nombre idéal d'INDH et de leur coordination n'est pas tranché, il pourrait néanmoins, par analogie, alimenter les réflexions portant sur les PFGDH.

ATTRIBUT 3 : LES PFGDH NE DOIVENT PAS DIRECTEMENT METTRE EN ŒUVRE LES POLITIQUES, MAIS ACTIVER D'AUTRES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

Les PFGDH contribuent à assurer que l'État met en œuvre ses engagements. L'article 33 de la CDPH, par exemple, assigne la mise en œuvre aux points focaux gouvernementaux, et la promotion, le suivi et la protection aux INDH et autres acteurs indépendants. Toutefois, cela ne signifie pas que les PFGDH appliquent directement les politiques. Au contraire, les orientations analysées aux chapitres 1 et 2 prévoient que les PFGDH assument diverses fonctions, excepté la mise en œuvre directe des politiques. Les orientations internationales sur les PFGDH thématiques dans le domaine des droits des femmes soulignent que ceux-ci sont « un catalyseur pour l'intégration de l'égalité des sexes, pas [des organes] pour la

mise en œuvre des politiques »¹⁵⁹. De même, le HCDH avance qu'un MNRS « ne met pas directement en œuvre les obligations relatives aux droits de l'homme »¹⁶⁰.

Les PFGDH renforcent indirectement l'exercice des droits en amenant d'autres acteurs exécutifs à agir. Ceci intervient par le biais de l'intégration (« mainstreaming ») et de la coordination, deux stratégies symboliquement associées à l'émergence des PFGDH dans les domaines des droits des femmes et des droits des personnes handicapées. Selon la Déclaration de Beijing, « de tels mécanismes ont pour tâche essentielle d'appuyer l'intégration de la problématique hommes-femmes dans tous les secteurs et dans toutes les entités de l'État »¹⁶¹. L'espoir est que l'intégration permette d'éviter que la coordination des politiques à travers un organisme gouvernemental spécialisé ne marginalise en fait ces politiques. L'intégration cherche à transformer jusqu'aux missions et approches adoptées par les acteurs gouvernementaux dans leurs domaines politiques respectifs. Le besoin de coordination découle de la nature transversale de l'action en faveur des droits de l'homme et de la fragmentation des compétences des acteurs exécutifs. Les Principes directeurs devant régir la création ou le renforcement de comités nationaux de coordination dans le domaine de l'invalidité, adoptés par l'ONU en 1991, insistent notamment sur le fait que l'accès aux droits pour les personnes handicapées est « complexe » et « multidisciplinaire » et demande « une approche globale plutôt que sélective »¹⁶². La coordination permet d'éviter les duplications d'activités et de maximiser l'utilisation des ressources existantes et, inversement, d'identifier les secteurs ayant négligé les questions relatives aux droits et de suggérer des initiatives pour y remédier¹⁶³.

Les récentes orientations sur les MNRS insistent également sur la coordination, mais considèrent généralement l'intégration comme un sous-produit plutôt qu'un objectif essentiel des mécanismes de coordination gouvernementaux¹⁶⁴. Le fait que les MNRS répondent à des défis orientés vers l'extérieur plutôt que de chercher à optimiser les interactions entre les acteurs nationaux constitue un deuxième changement d'optique dans ces orientations, comme mentionné plus haut. Les MNRS, et leur insistance sur la coordination, répondent principalement aux critiques émises par les États au sujet des lourdeurs administratives découlant des obligations croissantes en matière d'élaboration de rapports internationaux.

En pratique, il arrive occasionnellement que les PFGDH mettent directement en œuvre des activités. Cela peut faire partie de leur mandat pour des raisons historiques, lorsque les choix institutionnels ont suivi des voies spécifiques, initialement orientées vers les projets. Cela peut aussi être dû à la redéfinition pratique de leur mandat par les PFGDH eux-mêmes, quand ils considèrent qu'ils ne disposent pas de l'autorité administrative, du rang protocolaire ou du poids politique nécessaires pour pousser d'autres organes étatiques à agir, et se replient sur la mise en œuvre directe d'activités. La question est alors de savoir si cette mise en œuvre directe peut aller de pair avec le besoin de mobiliser d'autres acteurs. Il existe un risque inhérent d'enfermer ou d'isoler l'action en faveur des

droits de l'homme au sein des organes spécialisés dans ce domaine. L'équilibre entre ces deux objectifs a fait partie des discussions au sujet des PFGDH sur les droits des femmes. Il a été admis qu'ils pourraient adopter une approche à double voie en complétant leur objectif d'intégration par la réalisation directe d'initiatives, spécifiques et ciblées, essentielles pour le thème en question et pour son intégration – par exemple, dans le cas des droits des femmes, des initiatives pour mettre en place un système de quotas pour les femmes au parlement¹⁶⁵. En pratique, cela a cependant conduit certains points focaux à abandonner l'intégration pour se concentrer sur les activités (voir sous-section 1.1.2).

Une autre question opérationnelle soulevée par cette caractéristique est le type d'autorité, qu'elle soit politique ou administrative, dont le PFGDH doit être investi pour mobiliser efficacement d'autres acteurs exécutifs. La Déclaration de Beijing prévoit que les PFGDH doivent être dotés de « mandats et de pouvoirs clairement définis » et les « capacités et compétences nécessaires pour pouvoir influencer sur la politique »¹⁶⁶. Comme l'exprime une grande organisation de personnes handicapées au sujet des points focaux prévus par la CDPH, ces derniers doivent disposer de « suffisamment de pouvoir politique pour mener un processus de changement, déléguer les responsabilités et mobiliser les dirigeants dans l'ensemble du gouvernement, motiver les collègues, transcender les cloisonnements ministériels, remettre en cause le statu quo, réunir les ressources et recueillir le soutien aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement »¹⁶⁷. En d'autres termes, des variables autres que l'autorité administrative et judiciaire peuvent influencer la capacité des PFGDH à coordonner l'action gouvernementale.

ATTRIBUT 4 : LES PFGDH DOIVENT ACCUMULER ET « TRADUIRE » DES CONNAISSANCES SPÉCIALISÉES SUR LES DROITS DE L'HOMME

Une tâche centrale des PFGDH consiste à générer et à accumuler des connaissances spécialisées sur les droits de l'homme puis à les appliquer aux fonctions de conseil, aux projets de politiques, aux rapports, etc. Ce rôle est souligné dans les orientations relatives aux différents types de PFGDH. Le HCDH avance que la « gestion de l'information » est l'un des quatre types de capacités clés dont un MNRS doit disposer¹⁶⁸.

Les connaissances sur les droits de l'homme comprennent une expertise sur les normes juridiques, sur les efforts de mise en œuvre de la part du gouvernement, et sur la réalité dans le pays. Les PFGDH doivent aussi être informés des politiques sectorielles : la Déclaration de Beijing demande aux États d' « établir des procédures permettant au mécanisme national de recueillir rapidement des informations sur les questions de politique intersectorielle et l'associer en permanence à l'élaboration et à l'examen des politiques nationales »¹⁶⁹.

La recherche et la documentation sur la situation réelle des détenteurs de droits jouent un rôle clé pour les PFGDH thématiques. Les auteurs féministes identifient l'investissement dans la recherche comme un facteur déterminant pour que les

PFGDH dans le domaine des droits des femmes puissent être proactifs plutôt que réactifs aux initiatives de l'État¹⁷⁰. Dans le domaine du handicap, les commentateurs de la CDPH ont également justifié le besoin de points focaux gouvernementaux par le fait que des politiques rationnelles ne peuvent reposer que sur un tableau fidèle de la situation des détenteurs de droits¹⁷¹. En outre, l'article 31 de la CDPH consacre l'obligation de collecter les données dans un traité et stipule que « les États Parties s'engagent à recueillir des informations appropriées, y compris des données statistiques et résultats de recherches, qui leur permettent de formuler et d'appliquer des politiques visant à donner effet à la présente Convention ».

Parallèlement à la recherche, l'ONU associe de plus en plus l'expertise à la production de données statistiques et d'indicateurs¹⁷². Dans ce contexte, le HCDH avance que les MNRS « doivent renforcer leur capacité à fournir des informations approfondies sur les lois et les politiques (indicateurs structurels) ainsi que sur leur mise en œuvre pratique (indicateurs de processus) et sur les résultats atteints en faveur des bénéficiaires (indicateurs de résultats) »¹⁷³.

En ce qui concerne l'expertise en matière de normes, on notera que certains PFGDH thématiques sont, par essence, directement liés à un ensemble de normes spécifiques, qui est le cadre normatif de référence de leur travail. Les points focaux au titre de la CDPH sont désignés ou créés « pour les questions relatives à l'application de la présente convention ». C'est aussi le cas des PCN pour la conduite responsable des entreprises, établis par les pays dans le but d'assurer la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE.

Les PFGDH « traduisent » leurs connaissances pour qu'elles soient compréhensibles et adaptées aux autres acteurs qu'ils cherchent à influencer. Leur fonction de traduction est multidirectionnelle. Les PFGDH peuvent transposer :

- « vers le haut » : ils documentent et représentent la jouissance effective des droits, et alimentent ainsi l'élaboration des politiques et les processus supranationaux d'établissement des rapports,
- « vers le bas » : ils servent de site de localisation des normes internationales ou nationales dans la vie des citoyens, par le biais d'activités de sensibilisation, ou
- « vers les côtés » : ils infusent leurs connaissances spécialisées dans le travail des autres acteurs étatiques qui peuvent mettre en œuvre les droits lors du déploiement de politiques sectorielles.

Comme le point focal d'une lentille est le point où les rayons lumineux convergent ou divergent après réfraction, les PFGDH sont les dépositaires des connaissances en matière de droits de l'homme, et adaptent cette expertise afin de la transmettre de façon pertinente à d'autres acteurs.

Cet attribut soulève certaines questions, dont la nature a évolué au fil du temps et de l'émergence de nouvelles stratégies de production et de gestion des

connaissances, et notamment avec l'essor des évaluations, de la planification et des technologies. L'utilisation d'outils de gestion des connaissances, tels que la planification, les indicateurs et les logiciels, donne l'apparence d'un surcroît d'objectivité et d'automatisme, mais masque aussi les pratiques discrétionnaires et les questions normatives relatives à la façon d'adapter une approche basée sur les droits de l'homme à un secteur politique spécifique. Selon l'anthropologue Sally Engle Merry, l'utilisation d'indicateurs submerge la nature contestataire et les questions substantielles que posent les droits, et les transforme en apparence en une question technique ; pourtant, la « production d'indicateurs est en soi un processus politique, façonné par le pouvoir de catégoriser, compter, analyser »¹⁷⁴. Mon examen des PANDH et des plans de mise en œuvre des recommandations au Népal et au Burkina Faso a en outre montré comment les PFGDH procèdent à un « réétiquetage » plutôt qu'à une véritable transposition des droits de l'homme, révélant des « processus par lesquels les politiques sectorielles existantes sont plaquées sur les engagements en matière de droits de l'homme, omettant ainsi de considérer la dimension normative des droits, ainsi que les questions de justiciabilité et de redevabilité »¹⁷⁵.

ATTRIBUT 5 : LES PFGDH DOIVENT ÊTRE DES STRUCTURES PERMANENTES

Les orientations internationales sur les PFGDH thématiques ou généralistes ont systématiquement encouragé les États à créer des structures permanentes, survivant aux organes provisoires ou spécifiques à un processus mis en place, par exemple, pour accompagner une transition de régime ou un processus d'élaboration de rapport spécifique. La pérennité est une condition nécessaire à l'accumulation d'expertise et à d'autres types de capacités, et est souvent associée à l'importance pour les PFGDH de disposer de ressources adéquates. Dans les domaines thématiques, les Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, adoptées par l'ONU, encourageaient « l'établissement de comités de coordination nationaux ou des organes analogues qui puissent servir de centres de liaison nationaux pour les questions se rapportant à l'incapacité », qui devraient être « permanent[s], régi[s] par les règles juridiques et administratives voulues » et avoir « l'autonomie et être doté[s] de ressources suffisantes »¹⁷⁶. La Déclaration de Beijing insiste davantage sur l'engagement politique et la représentation au sein du cabinet ministériel. Elle prévoit néanmoins que si les « mécanismes nationaux de promotion de la femme [...] n'ont pas été établis sur une base permanente, les gouvernements devraient s'efforcer de dégager de manière continue des ressources suffisantes à cette fin »¹⁷⁷.

Le Guide pratique sur les MNRS considère « fondamental » que la structure soit permanente¹⁷⁸ et recommande aux gouvernements d'investir dans l'établissement de mécanismes durables et le renforcement de la base juridique et des capacités des organes existants. Parmi les arguments avancés en faveur d'une structure permanente, le HDCH avance que :

- « Les mécanismes permanents permettent un suivi continu durant tout le cycle des rapports, y compris pour les rapports à mi-parcours de l'Examen périodique universel et pour les procédures de suivi établies par les organes de traités.
- Les mécanismes permanents permettent, à l'opposé des structures ad hoc, un suivi actif et systématique des responsabilités liées à la mise en œuvre.
- Les mécanismes permanents sont plus aptes à renforcer la cohérence nationale dans le domaine des droits de l'homme.
- Les mécanismes permanents permettent d'assurer une liaison plus efficace avec le parlement, l'appareil judiciaire, les INDH et la société civile aux fins de l'élaboration et du suivi des rapports relatifs aux droits de l'homme destinés à des organes internationaux »¹⁷⁹.

Ceci soulève certaines questions sur la façon d'assurer en pratique cette permanence institutionnelle. Dans le contexte des INDH, les Principes de Paris prévoient que la permanence est renforcée lorsqu'une institution est créée par une loi ou inscrite dans la constitution, plutôt que par décret, par exemple. Ces garanties institutionnelles sont considérées comme nécessaires pour assurer non seulement la permanence, mais aussi l'indépendance des INDH, et pour prévenir toute constatation de leur mandat. L'opportunité d'une base juridique similaire pour les PFGDH peut être mise en débat. Certains dispositifs institutionnels sont plus fragiles que d'autres. Comme on l'a vu en Section 2.1, les PFGDH conçus comme ministères des droits de l'homme sont à la merci d'une interruption ou d'un démantèlement – et pourtant, ils renforcent le poids politique du point focal en assurant une représentation au sein du gouvernement.

ATTRIBUT 6 : LES PFGDH DOIVENT DISPOSER DE PERSONNEL PROFESSIONNEL ET DE CAPACITÉS ADMINISTRATIVES RATIONNELLES

Les PFGDH sont des organisations, avec des agents opérant en leur sein. Même lorsqu'ils sont constitués sous la forme de comités, ils sont épaulés par un secrétariat administratif. Le personnel fait habituellement partie de la fonction publique de l'État, et les interactions entre le PFGDH et les autres acteurs étatiques sont organisées conformément aux règlements et processus administratifs en vigueur. Dans le cadre des orientations sur les PFGDH, l'accent a été mis sur la professionnalisation des agents, la « routinisation » des tâches et les capacités techniques. Au fil du temps, cette attention est devenue plus explicite et plus détaillée.

En 1995, la Déclaration de Beijing avançait que « pour fonctionner efficacement, ces mécanismes nationaux doivent réunir les conditions [suivantes] : disposer de ressources financières et humaines suffisantes »¹⁸⁰. Toutefois, la Déclaration ne donnait pas d'instructions plus détaillées sur le sujet – excepté que les États doivent « assurer la formation du personnel à la conception et à l'analyse des données ventilées par sexe »¹⁸¹.

Les orientations récentes sur les MNRS accordent davantage d'attention aux agents de la fonction publique au sein des PFGDH, insistant sur le fait que le personnel

doit être formé et fidélisé. Contrairement aux INDH, l'efficacité des MNRS ne dépend pas de l'autonomie de gestion de leur budget et de leur personnel. Mais il est crucial qu'ils bénéficient d'un niveau adéquat de ressources, notamment d'un personnel spécifiquement affecté à leur service, qualifié et stable. Selon le HCDH, « l'efficacité est déterminée par un autre facteur encore : la stabilité des membres du personnel chargés de collecter des informations sur certains droits afin qu'ils aient le temps d'acquérir une connaissance approfondie de ces droits et d'assurer la coordination avec les travaux y relatifs du mécanisme national. Cette stabilité permet d'accumuler des compétences et des connaissances et de renforcer de manière durable le professionnalisme au niveau national. Un secrétariat stable peut contribuer à cette durabilité, en conjonction avec un mécanisme à composition large s'appuyant sur un réseau de points focaux au sein des ministères »¹⁸².

Au-delà de l'efficacité interne, les orientations visent à renforcer l'impact des structures sur l'ensemble des systèmes nationaux des droits de l'homme en établissant des dispositifs administratifs qui soient « structurés et officiels » afin de « systématiser[r] et simplifier[r] » la collaboration entre les acteurs¹⁸³. Les PFGDH visent à assurer que les multiples acteurs exécutifs soient interconnectés, avec des interfaces bien établies et conduisant à l'automatisation des actions administratives. Les termes « dispositifs » ou « mécanismes » symbolisent bien ces ambitions.

La question de la professionnalisation du personnel, de la systématisation des méthodes et routines de travail est liée aux théories émanant du champ conceptuel de l'administration publique. Au fil du temps, différents idéaux ont dominé les débats sur ce à quoi devait ressembler une organisation bureaucratique efficace. Les idéaux wébériens classiques en matière de bureaucratie efficace reposaient sur la qualification du personnel, l'accumulation des connaissances, la prédictibilité des actions et de leurs résultats, et la maximisation des ressources. Plus récemment, le droit international des droits de l'homme s'est davantage tourné vers les modèles néo-wébériens, caractérisés par une participation citoyenne directe, par une plus grande orientation vers les résultats – en insistant sur le suivi et l'évaluation, la gestion managériale et le professionnalisme¹⁸⁴. Les orientations sur les PFGDH empruntent aux deux modèles. Par exemple, en ce qui concerne la CDPH, certains auteurs avancent que les points focaux « sont une question d'administration publique interne »¹⁸⁵ et préconisent la centralisation, la hiérarchie et l'autorité plutôt que de multiples entités administratives, tandis que d'autres en ont une interprétation néo-wébérienne et préconisent des points focaux hybridés et incluant des acteurs non-étatiques¹⁸⁶.

LA REDEVABILITÉ, UN SEPTIÈME ATTRIBUT DES PFGDH ?

En tant que « piliers des systèmes nationaux de protection des droits de l'homme »¹⁸⁷, les PFGDH sont-ils tenus de contribuer directement à cette protection ? Ceci impliquerait des actions de prévention et, le cas échéant, de constituer une voie de recours en cas d'atteintes aux droits de l'homme. Les PFGDH sont rarement dotés de fonctions de recours, mais il existe une exception clé : les

PCN pour la conduite responsable des entreprises, qui peuvent répondre à des demandes de renseignements et participer à la résolution des problèmes soulevés par la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE, y compris, depuis 2011, des dispositions relatives aux droits de l'homme. Les Principes directeurs de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme de 2011 reconnaissent les PCN comme des mécanismes de réclamation étatiques non-judiciaires, contribuant à donner aux détenteurs de droits accès à un recours effectif (voir sous-section 1.3.2). En tant que tels, les PCN « jouent un rôle à la fois préventif et réactif réparateur », avec un accent particulier mis sur la médiation¹⁸⁸.

Les autres PFGDH ne sont pas dotés de mandats de protection. La prévention des violations et la mise à disposition de voies de recours et de réparations en cas d'abus sont absentes des orientations relatives aux MNRS. L'article 33 de la CDPH attribue explicitement la protection aux INDH et aux mécanismes indépendants. Néanmoins, s'appuyant sur de nouveaux types d'approches en matière de redevabilité émanant, par exemple, des théories de la nouvelle gouvernance cherchant à éviter le recours aux actions en justice pour obtenir réparation, certains commentateurs préconisent de confier des fonctions de redevabilité aux PFGDH. C'est le cas de l'ancienne Rapporteuse spéciale de l'ONU sur les droits des personnes handicapées, qui a suggéré que les points focaux de ce domaine thématique devraient être autorisés à sanctionner les entités publiques et privées qui ne respectent pas les plans nationaux agréés entre les parties prenantes (voir Chapitre 1).

Dans les théories de la nouvelle gouvernance, la « redevabilité » est accentuée au moyen de techniques non judiciaires, notamment en renforçant la transparence et l'accessibilité. Ceci inclut l'obligation de produire des rapports sur les actions de l'État et l'obligation de mettre en place des processus participatifs et des dispositifs permettant à toute personne de contacter l'État pour demander une réponse ou des informations. Dans ce contexte, on pourrait avancer que tous les PFGDH jouent, de par leur nature intrinsèque, un rôle dans de nouvelles formes de respect des normes qui ne sont pas strictement ancrées dans des mécanismes de recours fondés sur les plaintes, mais participent de formes plus fluides de redevabilité. En effet, les points focaux revêtent une dimension relationnelle : ils peuvent faire office d'interfaces et être sollicités par une grande variété d'entités ou d'individus à différents niveaux : le gouvernement et les dirigeants politiques, d'autres acteurs étatiques, y compris les structures infranationales chargées de la mise en œuvre des droits de l'homme, les acteurs non exécutifs (parlement, justice, etc.), les INDH, la société civile et les détenteurs de droits, etc. Les points focaux sont aussi tenus d'interagir avec les entités compétentes dans le domaine d'expertise qui constitue leur spécialité (typiquement, un organe conventionnel). La raison d'être du point focal est de collaborer avec d'autres.

Les PFGDH doivent centraliser les connaissances sur les normes et les actions de l'État dans leur domaine spécifique. En contrepartie, ils peuvent donner un compte rendu de la situation aux organes compétents qui tiennent l'État pour

responsable et/ou conseiller l'État sur les réformes et actions nécessaires. Ce faisant, ils tiennent une part de responsabilité quant aux progrès à réaliser dans la mise en œuvre des droits de l'homme, et deviennent un point de référence pour évaluer la responsabilité de l'État dans l'acquittement de ses obligations. Selon le HCDH, les points focaux de la CDPH, par exemple, sont essentiels pour « éviter une dilution des responsabilités au sein de l'administration »¹⁸⁹. Il est toutefois aussi important de garder à l'esprit que les PFGDH, en tant qu'entités chargées de préparer les réponses au nom du pouvoir exécutif, peuvent aussi, dans une certaine mesure, être défensifs. Ils ont pour tâche de répondre aux allégations ou soupçons de violations ou de communiquer sur les efforts de l'État, tout en minimisant les défaillances dans la mise en œuvre des engagements. Par conséquent, les PFGDH peuvent jouer un rôle ambivalent, et leur vocation à renforcer la redevabilité devrait être examinée avec circonspection.

Une dernière question se pose : un PFGDH devrait-il être redevable envers d'autres entités que le gouvernement ? Ce point a été soulevé dans le contexte des mécanismes pour l'égalité des sexes, mais, par comparaison, les orientations relatives aux INDH sont beaucoup plus détaillées. En effet, les INDH doivent être redevables aux détenteurs de droits. Selon l'ONU, l'INDH devrait « aussi être directement responsable devant sa clientèle, c'est-à-dire devant les groupes de population qu'elle a pour tâche d'aider et de protéger. Cela peut se faire de plusieurs façons, par exemple en imposant aux institutions l'obligation de procéder à une évaluation publique de leurs activités et de soumettre tous les rapports officiels à l'examen et aux commentaires de l'opinion publique »¹⁹⁰.

RÉFLEXIONS SUR LE CONCEPT ET LES ATTRIBUTS DES PFGDH

De l'analyse des orientations internationales se dégagent six attributs fondamentaux, qui ensemble définissent le PFGDH en tant que concept. Dans l'idéal, les PFGDH 1) relèvent du gouvernement 2) sont dotés d'un mandat explicite sur les droits de l'homme, 3) intègrent et coordonnent l'action en faveur des droits de l'homme plutôt que de mettre en œuvre des politiques, 4) accumulent et traduisent des connaissances spécialisées, 5) sont permanents, et 6) s'engage dans des processus de professionnalisation de leurs agents, de « routinisation » des tâches et de renforcement des capacités techniques.

Ces attributs fondamentaux délimitent et contribuent à définir le concept de PFGDH. En pratique, étant donnée la grande hétérogénéité des incarnations des PFGDH, les points focaux peuvent s'avérer moins performants en ce qui concerne l'un des critères (par exemple les ministères des droits de l'homme pour ce qui est de la permanence). Ces attributs servent toutefois d'indicateurs analytiques surmontant cette hétérogénéité et contribuant à identifier les PFGDH comme un seul et même phénomène digne d'attention. Les attributs fondamentaux constituent des points de référence qui peuvent aider à présenter et à évaluer les pratiques des États de manière à permettre la comparaison. Comme dans le cas des Principes de Paris pour les INDH, disposer de points de références centraux

permet d'identifier les divergences entre les projets institutionnels et d'évaluer comment ces divergences impactent les performances.

L'examen des six attributs fondamentaux présenté dans ce chapitre soulève des questions. Notamment, comment le montage institutionnel privilégié dans un contexte voit-il le jour ? Comment le lien entre les composantes politiques et administratives des points focaux s'articule-t-il ? Est-il possible et durable, en pratique, de ne pas mettre directement en œuvre les politiques ? Quel est l'impact des formes hybrides de structures impliquant des acteurs non-étatiques ? Comment le caractère thématique ou temporaire des structures influence-t-il leur spécialisation ? Les points focaux sont-ils surtout liés aux cadres normatifs et aux acteurs nationaux ou internationaux ? Comment le travail quotidien des fonctionnaires et les dynamiques bureaucratiques influencent-ils la capacité des institutions à réaliser leurs mandats ? La conclusion de l'étude propose des options méthodologiques permettant aux chercheurs académiques de sonder ces questions et d'y répondre.

CONCLUSION

POUR UN CHAMP D'ÉTUDE ACADÉMIQUE CONSACRÉ AUX PFGDH

TRAVAUX DE RECHERCHE EXISTANT SUR LES PFGDH

La recherche académique sur les PFGDH a jusqu'à présent été fragmentée. Elle a surtout porté sur les différentes incarnations des PFGDH ou sur certaines fonctions spécifiques, les analysant isolément. Les PFGDH dotés de mandats généralistes sont particulièrement sous-représentés dans la recherche. Les ministères des droits de l'homme, notamment, se situent dans un angle mort académique, alors même que de nombreux États ont mis en place de tels ministères depuis les années 1990, offrant ainsi des sujets d'étude pertinents pour analyser l'impact des PFGDH dans le temps. La littérature sur les MNRS ou sur les fonctions spécifiques des points focaux généralistes, telles que l'élaboration des PANDH, s'est limitée à une poignée de publications¹⁹¹.

Pour ce qui est des PFGDH dotés de mandats thématiques ou chargés de groupes spécifiques, la littérature est désormais abondante sur les points focaux consacrés aux droits des personnes handicapées et aux droits des femmes. Toutefois, ces travaux de recherche ont tendance soit à être prescriptifs plutôt qu'empiriques, soit à appliquer des cadres conceptuels distincts. Sans amoindrir l'utilité de ces contributions, cet angle d'approche a pour effet de compliquer la généralisation des observations à d'autres types de PFGDH. Les paragraphes suivants offrent un aperçu rapide de ces deux types de recherches.

La documentation sur les PFGDH consacrés aux droits des personnes handicapées s'est multipliée à la suite de l'adoption de la CDPH en 2006. Peu de recherches empiriques ont été réalisées sur les comités de coordination et les conseils conjoints chargés des questions relatives au handicap préexistants à la CDPH. Cet intérêt récent, et surtout tourné vers l'avenir, que manifestent les chercheurs s'explique par le fait que la CDPH est le premier traité des droits de l'homme à codifier une obligation des États à mettre en place des PFGDH. Des chercheurs engagés¹⁹², aux côtés des organisations et des militants des droits des personnes handicapées¹⁹³, s'efforcent d'apporter un sens concret et de donner chair aux dispositions esquissées par l'article 33 de la CDPH. Insistant sur le fait que la Convention « introduit un changement structurel dans le droit international [en créant] des obligations de moyens »¹⁹⁴, certains auteurs ont tenté, sur la base de

l'article 33, d'extrapoler un « modèle pour les efforts déployés à l'avenir pour améliorer la mise en œuvre » des traités relatifs aux droits de l'homme de manière générale¹⁹⁵. En tant que tel, ce type de recherche a surtout été prescriptif – tentant d'interpréter ou de compléter les orientations existantes, ou de suggérer de nouveaux modèles que les organes conventionnels devraient promouvoir et les États mettre en place.

J'ai analysé ce corpus interprétatif dans un article de 2019¹⁹⁶ et montré comment les auteurs, pour examiner les éléments esquissés dans la Convention, s'appuient sur des idéologies et des modèles émanant de la littérature et des idéaux en matière d'administration et de gestion publique – implicitement ou explicitement. Deux grandes pistes interprétatives ont émergé pour suggérer comment les points focaux devraient fonctionner et interagir au sein de structures gouvernementales plus larges : l'une privilégie une rationalité bureaucratique interne de type wébérienne, mettant l'accent sur l'organisations administrative au sein du gouvernement, tandis que l'autre se concentre sur les institutions participatives inhérentes aux théories de la nouvelle gouvernance, insistant sur les structures hybrides composées à la fois d'acteurs étatiques et de détenteurs de droits ou de leurs représentants, et s'appuyant sur l'adaptation des normes en standards contextuels redéfinis à travers des processus itératifs d'expérimentation. Cette approche correspond à une « approche nouvelle gouvernance » de la recherche juridique internationale non-spécifiques aux droits de l'homme, par laquelle les chercheurs tendent à concevoir, au moyen du droit, des « solutions » tirées du domaine de l'administration publique pour résoudre des problèmes de non-respect des droits¹⁹⁷. Une telle approche prescriptive caractérise aussi d'autres travaux de recherche sur les PFGDH¹⁹⁸ et des propositions portant sur le développement futur du droit international des droits de l'homme¹⁹⁹.

A contrario, l'abondante littérature sur les mécanismes pour l'égalité des sexes est surtout empirique, générant de nombreuses études de cas, portant soit sur les PFGDH pour les droits des femmes en tant que structures organisationnelles²⁰⁰, soit sur le rôle, au sein des administrations gouvernementales, des experts individuels en la matière. Ce type de recherche a porté sur des contextes institutionnels et politiques aussi divers que ceux du Maroc²⁰¹, du Ghana²⁰², du Cambodge²⁰³, du Royaume-Uni²⁰⁴, de la Thaïlande ou du Laos²⁰⁵.

Une part importante de cette littérature participe des études sur le « féminisme d'État »²⁰⁶. Ces dernières adoptent une approche analytique féministe critique, examinant notamment la capacité des PFGDH à renforcer la redevabilité envers les mouvements de femmes et à défendre les valeurs féministes²⁰⁷. Partant, le personnel des mécanismes pour l'égalité des sexes est tenu de faire preuve d'un « caractère double : ils ne peuvent se contenter d'être des bureaucrates ; ils doivent intérioriser les objectifs du mouvement des femmes, qui sortent du cadre de l'État, et les rendre acceptables au sein de l'État »²⁰⁸. Ce type d'étude passe en revue les attributs fondamentaux des PFGDH identifiés au Chapitre 3 – en

particulier la façon dont les droits sont « traduits » dans le cadre des dynamiques bureaucratiques, et à travers l'interaction entre fonctionnaires et politiques²⁰⁹. Mais, ce faisant, ces études appliquent un cadre analytique distinct, poursuivant un but critique qui affaiblit les possibilités de généraliser les observations à d'autres PFGDH thématiques ou généralistes.

Les autres PFGDH ont jusqu'à présent fait l'objet de moins de recherches universitaires. Des ouvrages portant sur les PCN pour la conduite responsable des entreprises, et questionnant les dispositifs institutionnels et les pratiques de ces PCN, ont vu le jour²¹⁰. Cette littérature s'est toutefois concentrée sur les fonctions réparatrices des PCN qui – comme la présente étude l'a montré – est un rôle unique des PCN, comparé à d'autres types de PFGDH.

POUR UN CHAMP DE RECHERCHE EMPIRIQUE ET INTERDISCIPLINAIRE

Dans le cadre d'un projet de recherche antérieur sur « l'institutionnalisation domestique des droits de l'homme »²¹¹, Stéphanie Lagoutte, Steven Jensen et moi-même avons décrypté la tendance qu'ont les organes de l'ONU, les militants et les chercheurs à agir en tant que promoteurs de normes visant à prescrire des modèles de systèmes nationaux des droits de l'homme²¹². Ces efforts normatifs et prescriptifs cherchent à renforcer la protection des droits de l'homme au niveau national, en confiant aux acteurs publics nationaux un mandat pour promouvoir et mettre en œuvre les droits, et en adoptant une approche systémique de la protection nationale des droits de l'homme²¹³. Ce précédent projet de recherche a relevé la nécessité d'appuyer ces efforts normatifs et stratégiques sur une compréhension de la façon dont les modèles institutionnels proposés fonctionnent en pratique.

Le besoin d'études empiriques s'est imposé dans la recherche juridique générale ces dernières décennies. La recherche doctrinale est de plus en plus considérée comme insuffisante pour décrypter les dynamiques institutionnelles complexes que les dispositions juridiques cherchent à emprunter ou transformer. L'approche doctrinale a par exemple tendance à reposer sur des hypothèses comportementales et causales²¹⁴. La recherche juridique questionne de manière croissante sa tendance à considérer les bureaucraties publiques comme de simples instruments du gouvernement – dont les comportements sont harmonisés par le truchement du droit administratif, et les écarts rectifiés au moyen de recours administratifs. L'approche méthodologique du « néoréalisme juridique », en particulier, « met en relief les interconnexions d'une compréhension du droit qui reconnaît à la fois ses aspects coercitifs et normatifs – mais exige aussi que toute compréhension du droit soit fondée sur une connaissance empirique du droit en action »²¹⁵.

Cet impératif empirique est flagrant dans le domaine des droits de l'homme. Les auteurs curieux de comprendre comment les orientations internationales et les modèles institutionnels impactent la pratique sont en général très rapidement confrontés à une dure réalité. Comme le rappelle Stéphanie Lagoutte :

les comités [et institutions] intergouvernementaux des droits de l'homme peuvent très bien exister officiellement, mais avec un mandat imprécis ou très peu utile. Même lorsqu'ils sont officiellement dotés d'un mandat fort en théorie, ces acteurs peuvent ne jamais travailler, se réunir, ni participer à aucun type de processus où ils ont un rôle formel à jouer. Et même s'ils se rencontrent formellement, consultent, etc., ils peuvent ne jamais accomplir de travail réel ni avoir d'influence sur les processus pertinents²¹⁶.

Allant plus loin, Rachel Murray et Christian De Vos mettent en garde contre le fait que « la simple existence d'un comité convoqué par l'exécutif et chargé de la mise en œuvre des décisions et jugements crée 'une illusion de conformité' »²¹⁷. Cette conclusion s'appuie sur une vaste recherche internationale portant sur une fonction spécifique – la mise en œuvre des décisions individuelles des organes internationaux – relevant généralement du mandat des PFGDH. Ce projet de recherche a généré des études empiriques dans des pays aussi divers que la Belgique, le Burkina Faso, le Cameroun, le Canada, la Colombie, la Géorgie, le Guatemala, la République Tchèque et la Zambie²¹⁸. Celles-ci ont confirmé que, dans de nombreux cas, les dispositifs « peuvent en apparence [être considérés] comme satisfaisant aux nombreux critères préconisés par le HCDH et d'autres » alors qu'en pratique « la mise en œuvre [est] entravée par le fonctionnement incohérent ou le manque de transparence d'un organe »²¹⁹.

De telles études empiriques appellent à l'interdisciplinarité. En sciences sociales, il est communément admis que les administrations ne peuvent pas être comprises comme des entités monolithiques, intégrées à des décideurs uniques. Comprendre les comportements bureaucratiques dans leur complexité est d'autant plus important que permet précisément de dénouer la question du contrôle de l'action des administrations, qui est l'un des principaux objectifs associés au respect des droits de l'homme. Comme l'expriment les politologues John Brehm et Scott Gates, il est :

largement dénué de sens d'envisager les bureaucraties comme des acteurs unitaires avec des préférences homogènes. Dans la mesure où, entre eux, les bureaucrates ont des préférences hétérogènes et disposent d'un pouvoir discrétionnaire considérable sur la façon de satisfaire ces préférences, les organismes ne se comporteront jamais comme une unité cohérente. Ceci a des implications extrêmement importantes pour comprendre la redevabilité bureaucratique. Pour appréhender les questions de redevabilité, de réactivité, de surveillance et de contrôle, nous devons nous concentrer sur les bureaucrates individuels plutôt que sur les bureaux agrégés.²²⁰

Les études néo-institutionnelles, incorporant des idées provenant de tous les domaines des sciences sociales, et notamment du champ de l'anthropologie dédié au phénomène étatique²²¹, peuvent donc s'avérer utiles dans le contexte des droits de l'homme. Hans-Otto Sano et Tomas Max Martin ont démontré comment les

méthodes de recherche néo-institutionnelles peuvent et doivent être adaptées à l'étude des administrations publiques chargées des droits de l'homme, insistant sur le fait que « 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 »²²².

Les études anthropologiques considèrent de plus en plus les dynamiques locales des droits de l'homme comme un domaine de recherche. Les études sur la localisation – ou la vernacularisation – des droits de l'homme offrent une méthodologie et un appareil conceptuel puissants pour comprendre les processus de « traduction » au niveau national²²³, mais cette approche méthodologique ne s'est pas encore consacrée aux acteurs gouvernementaux – à l'exception de quelques rares cas portant sur des dimensions spécifiques²²⁴. Conscients de cette lacune dans la recherche, des auteurs ont appelé à ce que les études sur la localisation se penchent résolument sur le rôle des acteurs étatiques et des pratiques administratives dans les processus de traduction et de mise en œuvre²²⁵. Les acteurs étatiques méritent un examen critique, en raison notamment de leur nature intrinsèquement ambivalente, et pourtant cruciale pour le respect des droits de l'homme : en effet, les acteurs exécutifs sont impliqués à la fois dans la mise en œuvre et potentiellement dans les violations des droits de l'homme.

POUR UN CHAMP DE RECHERCHE UNIFIÉ SUR LES PFGDH

Afin de répondre à ce besoin d'études empiriques et de remédier à l'approche cloisonnée des PFGDH ainsi qu'aux déficits d'attention, l'Institut danois des droits de l'homme a lancé en 2019 un projet de recherche interdisciplinaire, invitant des chercheurs du monde entier à participer à ce programme. L'objectif général était de promouvoir les PFGDH en domaine de recherche unifié, en offrant un cadre conceptuel commun pour analyser les différents types de PFGDH et développer une compréhension approfondie sur la façon dont les différents ensembles d'orientations participent d'une généalogie de recommandations.

En reconnaissant que les différents types de PFGDH font partie d'un seul et même phénomène, prenant ses racines dans les années 1970 dans des domaines thématiques, le projet a émis l'hypothèse selon laquelle il est possible de développer des connaissances et perspectives, et de s'assurer que les leçons tirées des expériences passées éclairent notre compréhension des orientations et des pratiques récentes, qui sont sinon appréhendées comme nouvelles.

Pour comprendre les pratiques des États, le projet a adopté une approche fondée sur le néoréalisme juridique, soulignant la pertinence des idées néo-institutionnelles. Il cherchait ainsi à générer des études de cas empiriques, adoptant des outils interdisciplinaires, mais tous reposant sur une même approche

conceptuelle des PFGDH. Les six attributs fondamentaux des PFGDH identifiés au Chapitre 3 ont ainsi servi à structurer un champ cohérent et unifié.

Sur la base d'un appel à contributions²²⁶, auquel plus de 40 chercheurs ont répondu, les responsables du projet de recherche – Stéphanie Lagoutte et moi-même – ont identifié huit cas paradigmatiques pertinents qui seront étudiés par des chercheurs de différents horizons géographiques et disciplinaires. Une partie de la recherche produite a été présentée lors d'un panel d'experts à la Conférence de l'Association des Instituts des droits de l'homme²²⁷ en 2020. En outre, quatre études de cas seront publiées en juin 2021 dans un numéro spécial de la revue *Netherlands Quarterly of Human Rights*, consacré à ce sujet. Chacune d'entre elles porte sur une incarnation spécifique des PFGDH, en s'appuyant sur la grille analytique présentée au Chapitre 3, et approfondit certaines des questions opérationnelles clés associées à chacun des attributs fondamentaux des PFGDH. Le numéro spécial inclura les articles suivants :

- « À l'intérieur du Ministère des droits de l'homme du Burkina Faso : Comment des fonctionnaires professionnalisés façonnent les points focaux gouvernements pour les droits de l'homme », par Sébastien Lorion
- « Points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme : Les leçons des points focaux prévus par la Convention relative aux droits des personnes handicapées », par Colin Caughey
- « Points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme dans les États fédéraux : La mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en Suisse comme étude de cas », par Matthieu Niederhauser
- « Plus jamais cela ? Le rôle du Réseau mondial des points focaux R2P dans la prévention des atrocités criminelles », par Martin Mennecke.²²⁸

Ces études de cas et le projet de recherche dans son ensemble ont confirmé la pertinence de décloisonner la recherche sur les PFGDH. Les six attributs fondamentaux se sont avérés être des repères conceptuels utiles, permettant aux chercheurs d'effectuer une analyse croisée des ensembles d'orientations. Dans le cadre de nos réflexions présentées en introduction du numéro spécial à paraître, nous avons passé en revue certains des avantages découlant de cette approche et mis en évidence par les études de cas générées. Ces avantages sont les suivants :

- Premièrement, l'évaluation des variations d'une fonction ou d'une conception d'un PFGDH spécifique offre des perspectives qui pourraient servir à d'autres. Par exemple, la manière dont le réseau international ajoute de la valeur au rôle des points focaux R2P pourraient inspirer d'autres types de PFGDH.
- Deuxièmement, l'analyse croisée des différents types de PFGDH permet aux chercheurs d'effectuer une évaluation plus fine et plus informée des orientations connexes. Plus particulièrement, si certains prétendent que l'insistance des MNMRS sur les consultations « démocratise » les processus

décisionnels nationaux, Colin Caughey montre comment les orientations relatives à la CDPH suggèrent une approche beaucoup plus significative et approfondie de la participation des détenteurs de droits. De même, les enseignements tirés de plusieurs décennies de professionnalisation des fonctionnaires chargés des droits de l'homme au Burkina Faso mettent en lumière les orientations relatives aux MNMRS en matière de capacités du personnel. Ils permettent de démystifier certaines des hypothèses de ces orientations concernant le rôle des fonctionnaires et les moyens d'améliorer leurs performances, et mettent en garde contre les effets contre-productifs potentiels de certaines solutions proposées.

- Troisièmement, les études de cas mettent en évidence des questions pratiques qui ne sont pas encore suffisamment couvertes par les orientations existantes. La question de l'organisation des PFGDH dans les États fédéraux est abordée en relation avec les structures relatives aux droits des femmes, mais l'analyse de l'approche suisse pourrait éclairer d'autres PFGDH thématiques et généralistes.²²⁹

En résumé, la présente étude et le projet dans lequel elle s'inscrit militent en faveur d'un agenda de recherche explorant les PFGDH comme un champ d'étude unifié. Ils proposent un cadre conceptuel et mettent en avant une masse critique d'études de cas pour structurer et alimenter cet agenda. Ces contributions restent une première approche de la question : elles identifient des sujets importants, qui sont insuffisamment couverts par les orientations et la recherche. Par exemple, comment les choix institutionnels émergent-ils dans un contexte donné ? Comment le lien entre les composantes politiques et administratives des points focaux se manifeste-t-il ? Un mandat limité à la coordination et excluant la mise en œuvre directe est-il viable en pratique ? Quel est le nombre idéal de PFGDH (thématiques) et est-il souhaitable et faisable de les unifier au sein d'une même structure architecturale ? Des recherches supplémentaires seraient utiles. Celles-ci pourraient non seulement générer davantage de connaissances sur les pratiques des PFGDH, mais elles pourraient aussi contribuer à raffiner – voire à contester ou à compléter – les six attributs fondamentaux proposés pour les PFGDH, en mettant à l'épreuve leurs frontières conceptuelles et opérationnelles.

NOTES

- 1 Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries*, Thèse de doctorat, University of Copenhagen, 2020, Chapitre 1. Disponible sur : <https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/S%C3%A9bastien%20Lorion%20-%20PhD%20thesis%20-%20Part%201.pdf>
- 2 Sonia Cardenas, « National Human Rights Institutions and State Compliance », in Ryan Goodman and Thomas Pegram (dir.), *Human Rights, State Compliance and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, 2012, p. 29.
- 3 Nations Unies, *Déclaration et Programme d'Action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne le 25 juin 1993*. Disponible sur : <https://www.ohchr.org/FR/AboutUs/Pages/ViennaWC.aspx>
- 4 Assemblée Générale de l'ONU, *Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme* (« Principes de Paris ») (UN Doc. A/RES/48/134, 1993). Disponible sur : <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/10/PARIS-PRINCIPLES-FRENCH.docx>.
- 5 Katerina Linos et Tom Pegram évoque un « choc collectif » global causé par les Principes de Paris, et par leur adoption par les États lors de la Conférence de Vienne, comme facteur explicatif de l'explosion du nombre d'États ayant mis en place une INDH dans les années 1990. Katerina Linos et Thomas Pegram, « Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations », *Human Rights Quarterly* [2016], p. 1116.
- 6 Depuis lors, la recherche s'est intensifiée. Voir l'aperçu de ces travaux dans : Stéphanie Lagoutte et Annali Kristiansen, *Review of literature on national human rights institutions*, Institut danois des droits de l'homme, 2016 ; Steven L. B. Jensen, *Lessons from Research on National Human Rights Institutions*, Institut danois des droits de l'homme, 2018 ; et la « bibliographie sur les INDH » du Forum Asie-Pacifique des INDH. Disponible sur : <https://www.asiapacificforum.net/resources/nhri-bibliography/>
- 7 Comité sur les droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale No. 5 : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6)* (UN Doc. CRC/GC/2003/5, 2003), par. 37-38.
- 8 Steven L. B. Jensen, Stéphanie Lagoutte et Sébastien Lorion, « The Domestic Institutionalisation of Human Rights », *Nordic Journal of Human Rights* [2019], p. 165. Disponible sur : <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/18918131.2019.1682235>.
- 9 Stéphanie Lagoutte, « The Role of State Actors Within the National Human Rights System », *Nordic Journal of Human Rights* [2019], p. 177.
- 10 Assemblée Générale de l'ONU, *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (UN Doc. A/RES/61/106, 2006), Article 33.
- 11 Ces éléments clés incluent aussi deux processus, à savoir : les plans d'actions nationaux détaillés en matière des droits de l'homme et les plans

- de mise en œuvre des recommandations. AGNU, *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 du Secrétaire Général (UN Doc. A/72/351, 2017). Partie A. Disponible sur : <https://digitallibrary.un.org/record/481988?ln=fr>
- 12 ONU, *Plan d'action mondial en vue de la réalisation des objectifs de l'année internationale de la femme*, Rapport de la Conférence mondiale de l'année internationale de la femme, 19 juin - 2 juillet 1975, par. 31 et 34.
- 13 *ibid*, par. 48-49
- 14 Judith Squires, *The new politics of gender equality*, MacMillan Education, 2007, p. 35.
- 15 Nations Unies, *Déclaration et Programme d'action de Beijing, adoptés à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, 15 septembre 1995*. UN Doc. A/CONF.177/20/Add.1, par. 201 et 203.
- 16 Jacqui True et Michael Mintrom, « Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming », *International Studies Quarterly* [2001], p. 47.
- 17 Comité CEDEF, *Recommandation générale No. 6 : Mécanismes nationaux et publicité efficaces*, 1988, par. 1.
- 18 Comité CEDEF, *Directives concernant l'établissement des rapports destinés au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes* (UN Doc. CEDAW/SP/2008/INF/1, 2008).
- 19 Comité CEDEF, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Jordanie*, 9 mars 2017 (UN. Doc. CEDAW/C/JOR/CO/6), par. 25-26.
- 20 Conseil de l'Europe, *Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, adoptée à Istanbul le 11 mai 2011 (CETS No.210), Article 10.
- 21 Anne-Marie Goetz, « National women's machinery: state-based institutions to advocate for gender equality », in Shirin M. Rai (dir.), *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*, Manchester University Press, 2003, p. 77.
- 22 Dorothy McBride et Amy Mazur, *Gender Machineries Worldwide. Document de travail pour le Rapport sur le développement dans le monde 2012*, Banque Mondiale, 2011, p. 31. Disponible sur : <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1322671773271/McBride-Mazur-Background-Paper-Final.pdf>
- 23 True et Mintron, *op. cit.*, p. 30.
- 24 *Ibid.*, p. 32.
- 25 Initialement, sa Division de la promotion de la femme, aujourd'hui Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes).
- 26 L'édition de mai 2020 est disponible sur : <https://www.un.org/womenwatch/daw/documents/National-Mechanisms-March2010-Web.pdf>.
- 27 Le répertoire ne comporte pas seulement les mécanismes basés sur la Déclaration de Beijing ; il peut en effet inclure « ces organes et institutions

au sein des différents pouvoirs de l'État (les branches législative, exécutive et judiciaire) ainsi que les organes indépendants, les organes consultatifs et les mécanismes chargés de la redevabilité qui, collectivement, sont reconnus comme « mécanisme national pour l'égalité des sexes » par toutes les parties prenantes. Ils peuvent comprendre, sans s'y limiter : les mécanismes de promotion de la femme au sein du gouvernement (par exemple un ministère, un département ou un service. Voir paragraphe 201 du Programme d'action de Beijing) ; les organes interministériels (par exemple groupes de travail/équipe spéciale/commissions ou dispositifs similaires) ; organes consultatifs, avec participation de parties prenantes multiples ; le médiateur pour l'égalité des chances, l'observatoire de l'égalité des chances, la commission parlementaire ».

- 28 À savoir la République Populaire démocratique de Corée.
- 29 UN DAW (Nations Unies, Division de la promotion de la femme), *Rapport sur la Réunion du groupe d'experts sur les « mécanismes nationaux pour l'égalité des sexes, organisée par la Division des Nations Unies pour la promotion de la femme et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, Chili, 31 août-4 septembre 1998* (UN Doc. EGM/NM/1998/Rep. 1, 1998).
- 30 L'Association nationale des femmes du Bhutan, la Fédération des femmes cubaines et l'Union nationale des femmes érythréennes.
- 31 Par exemple, certains États tels que le Kuwait, la Mongolie ou le Pakistan, avaient désigné des commissions parlementaires comme mécanisme national pour l'égalité des sexes dans l'édition 2018 du Répertoire, pour ensuite désigner à leur place des structures ministérielles dans l'édition de 2020.
- 32 Il s'agit de l'Australie, du Bélarus, des États Unis d'Amérique, du Liechtenstein, du Pakistan et du Panama.
- 33 Voir notamment : Rounaq Jahan, *Strengthening National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women: A Global Study Analysis*, UN DAW, 2010. Disponible sur : https://www.un.org/womenwatch/daw/TechnicalCooperation/GLOBAL_SYNTHESIS_REPORT_Dec%202010.pdf.
- 34 Deux ouvrages majeurs avec études de cas sont : Shirin Rai (dir.), op. cit. ; et Dorothy E. McBride et Amy G. Mazur (dir.), *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*, Temple University Press, 2010.
- 35 Jahan, op. cit., p. iv.
- 36 AGNU, *Programme d'action mondiale concernant les personnes handicapées* (UN Doc. A/RES/37/52, 1982), par. 89.
- 37 *Directives applicables à la création, ou au renforcement, de comités de coordination nationaux sur l'invalidité ou d'organes similaires*, approuvées par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution A/RES/46/96, 1991.
- 38 Ibid., par. 5.
- 39 Ibid., par. 12.
- 40 Ibid., par. 19.
- 41 Ibid., par. 24.
- 42 AGNU, *Rapport du Secrétaire général sur la Mise en œuvre du Programme*

- d'action mondial concernant les personnes handicapées : objectifs du millénaire pour le développement et synergies avec les autres instruments des Nations Unies relatifs aux personnes handicapées* (UN Doc A/62/157, 2007), par. 13.
- 43 Centre Nord-Sud pour le Dialogue et le Développement, *Global survey of government actions on the implementation of the standard rules of the equalisation of opportunities for persons with disabilities* (SNCDD 2006).
- 44 Amnesty International, *Strengthening implementation at the national level*. Contribution à la sixième session du Comité spécial chargé d'élaborer une convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des personnes handicapées (2006).
- 45 HCDH, *Étude thématique sur la structure et le rôle des mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées* (UN Doc. A/HRC/13/29, 2009) par. 23. Disponible sur : <https://digitallibrary.un.org/record/680177?ln=fr>.
- 46 Voir aussi : HCDH ; Union Inter-Parlementaire (UIP), *De l'exclusion à l'égalité : Réalisation des droits des personnes handicapées, Guide à l'usage des parlementaires* (2007) ; ONU-DAES, *Outils sur le handicap pour l'Afrique : Cadres d'application et de suivi de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées* (2016).
- 47 Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées à la trente et unième session du Conseil des droits de l'homme* (UN Doc. A/HRC/31/62, 2016) par. 67.
- 48 HCDH, *Étude thématique*, op. cit., par. 35-36.
- 49 Gauthier de Beco, *Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe*, HCDH – Bureau régional pour l'Europe, 2011, p. 46. Disponible sur : <https://www.humanrights.go.kr/site/inc/file/fileDownload?fileid=1056653&filename=1333615640064.pdf>.
- 50 Voir surtout : Centre de défense des handicapés mentaux (MDAC), *Construire l'architecture du changement : Lignes directrices concernant l'article 33 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées*, 2011, pp. 26-38. Disponible sur : https://www.mdac.org/en/building_the_architecture_for_change_guidelines_on_article_33_of_the_un_convention_on_the_rights_of_people_with_disabilities.
- 51 CRC, *Observation générale No. 5*, op. cit., par. 37.
- 52 Ibid., par. 37.
- 53 Ibid., par. 38.
- 54 Ibid., par. 39.
- 55 UNICEF, *Stratégie pour la protection de l'enfance* (UN Doc. E/ICEF/2008/5/Rev.1, 2008).
- 56 Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, *Establishing National Focal Points to Protect Child Victims of Trafficking in Human Beings*, 2020.
- 57 En février 2021. Voir : <http://mneguidelines.OECD.org/ncps/>. Pour un aperçu de leur évolution de 2000 à 2015, voir : OCDE, *Mettre en œuvre les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : les points de*

- contact nationaux de 2000 à 2015. Disponible sur : <https://mneguidelines.OCDE.org/OCDE-report-15-years-National-Contact-Points.pdf>.
- 58 OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, 2011.
- 59 Décision du Conseil pour la mise en œuvre des Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, Décision C(2000)96/FINAL de l'OCDE, modifiée par la Décision C/MIN(2011)/FINAL.
- 60 ONU, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies* (UN Doc. A/HRC/17/31, 2011).
- 61 Ibid., par. 98.
- 62 Voir base de données sur : <http://mneguidelines.OCDE.org/database/>.
- 63 OCDE, *Rapport d'étape sur les points de contact nationaux pour la conduite responsable des entreprises*, 2019. Disponible sur : [https://www.oecd.org/fr/rcm/documents/NCPs%20-%20CMIN\(2019\)7%20-%20FR%20.pdf](https://www.oecd.org/fr/rcm/documents/NCPs%20-%20CMIN(2019)7%20-%20FR%20.pdf)
- 64 Disponible sur : <http://mneguidelines.OCDE.org/ncps/>.
- 65 Voir : <https://mneguidelines.OCDE.org/ncppeerreviews.htm>.
- 66 AGNU, *Document final du sommet mondial* (UN Doc. A/RES/60/1, 2005), par. 138-139.
- 67 Secrétaire général de l'ONU, *Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention* (UN Doc. A/67/929-S/2013/399, 2013) para. 49-55.
- 68 ONU Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger, *Cadre d'analyse des atrocités criminelles*, 2014, pp. 11 et 18-21.
- 69 Global Centre for R2P, *Fulfilling the Responsibility to Protect, 3rd Annual Ministerial Meeting on R2P, Summary*, 2010, pp. 2-3.
- 70 Voir Global Centre for R2P, *Membres du réseau mondial des points focaux R2P*. Disponible sur : www.globalr2p.org/resources/members-of-the-global-network-of-r2p-focal-points/.
- 71 Voir : Global Centre for R2P, *Manual for R2P Points focaux* (2019). Disponible sur : [Updated-Annexes-R2P-Focal-Points-Manual.pdf](http://www.globalr2p.org/Updated-Annexes-R2P-Focal-Points-Manual.pdf) (globalr2p.org).
- 72 Ibid.
- 73 *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 8 juin 1977, Article 1(1).
- 74 *26^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : Résolution 1, Annexe II : Réunion du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre, Genève, 23–27 janvier 1995 : Recommandations*.
- 75 Au mois de novembre 2019. Voir : <https://www.icrc.org/en/document/table-national-committees-and-other-national-bodies-international-humanitarian-law>.
- 76 CICR, *Les commissions et autres instances nationales de droit international humanitaire : lignes directrices pour une mission réussie – Vers le respect et la mise en œuvre du droit international humanitaire*, 2019. Disponible sur <https://www.icrc.org/fr/publication/national-committees-and-similar-entities-international-humanitarian-law-guidelines>. Auparavant, le CICR avait déjà publié des fiches techniques plus concises donnant des conseils sur les

- Commissions, par exemple, en 2003 : <https://www.icrc.org/fr/document/les-commissions-nationales-de-mise-en-oeuvre-du-droit-international-humanitaire>.
- 77 CICR, *Prévenir et réprimer les crimes internationaux : vers une approche « intégrée » fondée sur la pratique nationale – Rapport de la troisième réunion universelle des commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire – Volume I*, 2014. Disponible sur : <https://www.icrc.org/en/publication/4138-preventing-and-repressing-international-crimes-towards-integrated-approach-based>.
- 78 Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, *Rapport à la soixante et onzième session de l'Assemblée générale des Nations Unies* (UN Doc. A/71/314, 2016), par. 68.
- 79 Jean I. N. Kanyarwunga, *République Démocratique du Congo : Les Générations Condamnées : Déliquescence d'une Société Précapitaliste*, Publibook, 2007, pp. 233-235.
- 80 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Rapport sur la deuxième session (8-25 février 1988)* (UN Doc. E/1988/14, 1988), par. 271.
- 81 Dom Phillips, « Bolsonaro to abolish human rights ministry in favour of family values », *The Guardian*, 10 octobre 2018.
- 82 HCDH, *Mécanismes d'élaboration des rapports et de suivi : Étude sur la collaboration des États avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme* (UN Doc. HR/PUB/16/1/Add.1, 2016), pp. 35-37. Disponible sur : https://www.ohchr.org/layouts/15/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_Study_FR.pdf.
- 83 Ibid., p. 40.
- 84 Ibid., pp. 41-43.
- 85 HCDH, *Manuel sur les Plans d'actions nationaux pour les droits de l'homme. Série sur la formation professionnelle No. 10* (UN Doc. HR/P/PT/10, 2002). Disponible sur : <https://www.ohchr.org/Documents/issues/education/training/HandbookNationalHR.pdf>.
- 86 Patricia Herrera Kit et Stéphanie Taylor, « El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: ¿una nueva etapa en la actuación en materia de derechos humanos en Colombia? », *Revista Opera* [2012], p. 65.
- 87 Gouvernement de Colombie, Ministère de l'Intérieur, Décret 4100 « *Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones* », 2011.
- 88 Ibid., amendé par le décret 1081 de 2015, le décret 1216 de 2016, le décret 1784 de 2019 et le décret 2082 de 2019.
- 89 Gouvernement de Colombie, *Stratégie nationale pour la garantie des droits de l'homme 2014-2034 (Estrategia Nacional Para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034)*, Conseil présidentiel pour les droits de l'homme, 2015. Disponible sur : http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf.

- 90 Thomas Hammarberg, *Georgia in Transition: Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges*. Évaluation et recommandations par T. Hammarberg en sa capacité de Conseiller spécial de l'UE sur la réforme juridique et constitutionnelle et les droits de l'homme en Géorgie, 2013. Disponible sur : http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/human_rights_2012/20130920_report_en.pdf.
- 91 Commission européenne, *Joint Project Document: Human Rights for All – Support to the Implementation and Monitoring of the National Human Rights Strategy and Action Plan*, 2015. Disponible sur : <https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/projects/human-rights-for-all.html>.
- 92 Gouvernement de Géorgie, *National strategy for the protection of human rights in Georgia 2014-2020*, p. 6. Disponible sur : http://gov.ge/files/429_51454_924779_STRATEGYENG.pdf.
- 93 Maggie Nicholson, *Report on progress in the implementation of the National Strategy for the protection of human rights in Georgia, 2014-2020, and recommendations as to future approaches*, 2017. Disponible sur : <http://ewmi-prolog.org/images/files/4265ReportonimplementationHumanRightsStrategyENGEWMIUNDP.PDF>.
- 94 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 commandée par l'UE et le PNUD, 2019, pp. 29-30. Disponible sur : <http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/5633ENGFULLGeorgiaHumanRightsCouncilReport14January2019.pdf>.
- 95 John Wadham, *CRPD Art 33.1: What it means (in Georgia)*, Étude commandée par le PNUD, 2017. Disponible sur : <https://johnwadham.com/2017/01/19/crpd-art-33-1-what-it-means-in-georgia/>.
- 96 Voir Sarkin, op. cit.
- 97 PNUD, *Remarques par la Coordinatrice résidente de l'ONU/Représentative résidente du PNUD Louisa Vinton à la réunion du Conseil interinstitutionnel sur les droits de l'homme*, PNUD-Géorgie, 2019. Disponible sur : <http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/speeches/2019/human-rights-council.html>.
- 98 AGNU, *Renforcement et amélioration du fonctionnement de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'homme* (UN Doc. A/RES/68/268, 2014).
- 99 AGNU, *Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur le renforcement des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme en application de la résolution 66/254 de l'Assemblée* (UN Doc A/66/860, 2012).
- 100 Ibid., Section 4.5.4.
- 101 Ibid.
- 102 Le « Projet de mise en œuvre du droit international des droits de l'homme » a été entrepris de 2015 à 2020 par le Human Rights Implementation Centre de l'Université de Bristol en collaboration avec les centres des droits de l'homme de l'Université d'Essex et de l'Université de Prétoria, et en partenariat avec

- l'Initiative Justice d'Open Society. Pour plus d'information, voir : <http://www.bristol.ac.uk/law/hrlip>.
- 103 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Serhii Kovalov, Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg : les insuffisances structurelles dans les États Parties* (CoE Doc. 13087, 2013).
- 104 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Rapport du Deuxième séminaire régional sur la mise en œuvre des décisions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, 2018, par. 20(B)(ii). Disponible sur : https://www.achpr.org/fr_news/viewdetail?id=3.
- 105 Outre les ateliers et forums d'échanges organisés par les organes des droits de l'homme de l'ONU – voir en particulier : Conseil des droits de l'homme, *Résumé de la réunion-débat sur la promotion de la coopération internationale à l'appui des systèmes et processus nationaux de suivi dans le domaine des droits de l'homme* (UN Doc. A/HRC/34/24, 2016). Voir aussi d'autres résolutions intermédiaires, telles que : CDH, *Promotion de la coopération internationale à l'appui des systèmes et processus nationaux de suivi dans le domaine des droits de l'homme* (UN Doc. A/HRC/RES/30/25, 2015).
- 106 HCDH, *Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi : Étude sur la collaboration des États*, op. cit., 35-37.
- 107 HCDH, *Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi : Guide pratique sur la collaboration efficace de l'État avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme* (UN Doc. HR/PUB/16/1, 2016). Disponible sur : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide_FR.pdf.
- 108 Ibid, p. 2-3.
- 109 Ibid., p. iii.
- 110 Ibid., p. 14.
- 111 Sur la question des plans, voir la publication à venir : Sébastien Lorion, *National Human Rights Action Plans: A Review of State Practices, International Guidance and Conceptual Evolutions*, Institut danois des droits de l'homme, 2021.
- 112 Groupe des Nations Unies pour le développement durable, *Appui des équipes de pays des Nations Unies au suivi de la mise en œuvre des recommandations en matière de droits de l'homme*, 2017, p. 21. Disponible sur : <https://unsdg.un.org/resources/un-country-team-support-tracking-follow-human-rights-recommendations>
- 113 AGNU, *Situation du système des organes conventionnels des droits de l'homme* (UN Doc. A/74/643, 2020), par. 28.
- 114 Pour un argument similaire, voir : Jeremy Sarkin, « The 2020 United Nations Human Rights Treaty Body Review Process: Prioritising Resources, Independence and the Domestic State Reporting Process over Rationalising and Streamlining Treaty Bodies », *International Journal of Human Rights* [2020], p. 16.
- 115 En septembre 2020, le Groupe d'amis était composé des pays suivants :

- Angola, Azerbaïdjan, Bahamas, Belgique, Botswana, Brésil, Colombie, Costa Rica, Danemark, Équateur, Fiji, Géorgie, Haïti, Italie, Macédoine du Nord, Maroc, Mexique, Paraguay, Pays Bas, Portugal, République de Corée, Seychelles, Slovénie, Suède, Thaïlande, Timor-Leste, Tunisie et Uruguay.
- 116 Voir la dernière déclaration au CDH sur : <https://nuoi.missaoportugal.mne.gov.pt/en/statements/2020/hrc-45-statement-of-portugal-on-behalf-of-the-group-of-friends-of-national-mechanisms-on-implementation,-reporting-and-follow-up>. L'Universal Rights Group gère également un site web documentant les activités du Groupe d'amis. Voir : <https://www.universal-rights.org/programmes/focus-domestic-implementation-universal-norms/project-1/>.
- 117 CDH, *Promotion de la coopération internationale à l'appui des systèmes et processus nationaux de suivi dans le domaine des droits de l'homme et des mécanismes qui leur sont rattachés, et de leur contribution à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030* (UN Doc. A/HRC/RES/36/29, 2017).
- 118 HDC, *Promotion de la coopération internationale à l'appui des mécanismes nationaux de mise en œuvre, d'établissement de rapports et de suivi* (UN Doc. A/HRC/RES/42/30, 2019).
- 119 Ibid., par. 3.
- 120 Marc Limon et Ellis Paterson, *The emergence and coming of age of National Mechanisms for Implementation, Reporting and Follow-up*, Universal Rights Group Blog, 2019. Disponible sur : <https://www.universal-rights.org/blog/the-emergence-and-coming-of-age-of-national-mécanismes-for-implementation-reporting-and-follow-up/>
- 121 Un exemple en est l'organisation d'une réunion des partenaires au développement sur « l'appui international à la mise en œuvre nationale des obligations et engagements en matière de droits de l'homme » avec le Ministère des affaires étrangères de Norvège le 20 avril 2018. Voir le rapport de réunion : Ministère des affaires étrangères de Norvège, *Global Human Rights Implementation Agenda: the role of international development partners*, 2018. Disponible sur : <https://www.universal-rights.org/urg-policy-reports/global-human-rights-implementation-agenda-the-role-of-international-development-partners/>.
- 122 Fidji, les États fédérés de Micronésie, Kiribati, la République des Iles Marshall, Palau, Papouasie Nouvelle Guinée, Samoa et Vanuatu. Les Principes du Pacifique sont disponibles sur : https://rrrt.spc.int/sites/default/files/resources/2020-07/Pacific%20Principles%20of%20Practice_0.pdf.
- 123 Lagoutte, op. cit., p. 177.
- 124 HCDH, *Guide pratique*, op. cit., p. 14.
- 125 Ibid., p. iii-iv.
- 126 AGNU, *Renforcement de l'action de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme*, op. cit., par. 15-20.
- 127 Ibid., par. 13-14.
- 128 Ibid., par. 13-37.
- 129 Sarkin, *Reinvigorating and Transforming the Role of the HRC*, op. cit., 7.
- 130 CDH, Résolution A/HRC/42/30, op. cit., par. 2.

- 131 Ibid.
- 132 Limon et Paterson, op. cit.
- 133 *Principes du Pacifique*, op. cit., Principe 3.4(a).
- 134 CDH, *Résumé de la réunion-débat*, op. cit., par. 56.
- 135 Voir aussi : Ministère des affaires étrangères de Norvège, op. cit.
- 136 Voir ONU, *Déclaration de Beijing*, op. cit., par. 193 et 203(c) ; et AGNU, *Règles*, op. cit, Règle 19.
- 137 HCDH, *Guide pratique*, op. cit., p. 14.
- 138 Ibid., p. 2
- 139 Ibid., p. 31.
- 140 Limon et Paterson, op. cit.
- 141 Ministère des affaires étrangères de Norvège, op. cit., 4.
- 142 AGNU, *Renforcement de l'action de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme*, op. cit., par. 30.
- 143 Ibid., par. 25.
- 144 HCDH, *Guide pratique*, op. cit., 16.
- 145 Ibid., 13.
- 146 Voir Bent Vase, *The Concept (Excerpts)*, Institut danois des droits de l'homme, 2012, pp. 34 et 110.
- 147 Caroline Sweetman, « Gender Mainstreaming: Changing the Course of Development », in Anne Coles, Leslie Gray et Janet Momsen (dir.), *The Routledge Handbook of Gender and Development*, Routledge, 2015, p. 30.
- 148 ONU, *Déclaration de Beijing*, op. cit., par. 201(c).
- 149 Kathleen Staudt, « Gender Mainstreaming: Conceptual Links to Institutional Machineries », in Shirin M. Rai, op. cit., p. 59.
- 150 En particulier, pour les INDH, les Principes de Paris (AGNU, op. cit.). Pour les commissions parlementaires des droits de l'homme, voir : HCDH, *Projet de principes relatifs aux parlements et aux droits de l'homme* (UN Doc. A/HRC/38/25 - Annexe 1, 2018).
- 151 HCDH, *Guide pratique*, op. cit., p. 3.
- 152 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], 254.
- 153 Comité des droits de l'homme, *Observation générale No. 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte* (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004), par. 4.
- 154 AGNU, *Directives applicables à la création, ou au renforcement, de comités de coordination nationaux sur l'invalidité ou d'organes similaires*, op. cit., par. 29(d). La Déclaration de Mexico de 1975 sur l'égalité des femmes et leur contribution au développement et à la paix prévoyait des mécanismes visant à « accélérer la réalisation de l'égalité des chances pour les femmes ainsi que leur pleine intégration à la vie nationale » (par. 34) – toutefois, le reste de la Déclaration comprend de nombreuses références aux droits.
- 155 HCDH, *Étude thématique*, op. cit., par. 27.
- 156 Sous-Comité d'Accréditation, *Observations générales*, GANHRI, 2008, G.O. 6.1.

- 157 Voir : Richard Carver, « One NHRI or many? How many institutions does it take to protect human rights? Lessons from the European experience », *Journal of Human Rights Practice* [2011], p. 1 ; Rachel Murray, « National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All », *Netherlands Quarterly of Human Rights* [2008], p. 485 ; Linda Reif, « The Future of Thematic Children's Rights Institutions in a National Human Rights Institutions World: The Paris Principles and the UN Committee on the Rights of the Child », *Houston Journal of International Law* [2015], p. 434.
- 158 Sous-Comité d'Accréditation, *Observations générales du Sous-Comité d'Accréditation*, GANHRI, 2018, G.O. 1.5.
- 159 UN DAW, *Rapport sur la Réunion du groupe d'experts sur les « mécanismes nationaux »*, op. cit., p. 10.
- 160 HCDH, *Guide pratique*, op. cit., p. 3.
- 161 ONU, *Déclaration de Beijing*, op. cit., par. 201.
- 162 AGNU, *Directives applicables à la création, ou au renforcement, de comités de coordination nationaux sur l'invalidité ou d'organes similaires*, op. cit., par. 12.
- 163 Ibid., par. 24.
- 164 HCDH, *Guide pratique*, op. cit., 7.
- 165 Jahan, op. cit., 14.
- 166 ONU, *Déclaration de Beijing*, op. cit., par. 203(b).
- 167 MDAC, op. cit., 28.
- 168 Ibid., 22-28.
- 169 ONU, *Déclaration de Beijing*, op. cit., par. 203(d).
- 170 Shirin M. Rai, « Institutional Mechanisms for the Advancement of Women: Mainstreaming Gender, Democratizing the State? », in Shirin M. Rai, op. cit., 31.
- 171 Gerard Quinn, « Resisting the 'Temptation of Elegance': Can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Socialise States to Right Behaviour? », in Oddný Mjöll Arnardóttir et Gerard Quinn (dir.), *UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff, 2009, p. 254.
- 172 Voir en particulier : HCDH, *Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre*, 2012. Disponible sur : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_fr.pdf
- 173 HCDH, *Guide pratique*, op. cit., p. 26.
- 174 Sally Engle Merry, Kevin Davis et Benedict Kingsbury (dir.), *The quiet power of indicators. Measuring development, corruption, and the rule of law*, Cambridge University Press, 2015, p. 2.
- 175 Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law*, op. cit., p. 362.
- 176 AGNU, *Règles*, op. cit, Règle 17.
- 177 ONU, *Déclaration de Beijing*, op. cit., par. 348.
- 178 HCDH, *Guide pratique*, op. cit., p. 14.
- 179 Ibid., p. 9.

- 180 ONU, *Déclaration de Beijing*, op. cit., par. 196.
- 181 Ibid., par. 203(c).
- 182 HCDH, *Guide pratique*, op. cit., p. 12.
- 183 HCDH, *Guide pratique*, op. cit., p. 5.
- 184 Lorion, « A Model for National Human Rights Systems? », op. cit., p. 234.
- 185 Gauthier de Beco (dir.), *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: National Structures for the Implementation and Monitoring of the Convention*, Brill/Nijhoff, 2013, p. 4.
- 186 Eilionóir Flynn, *From Rhetoric to Action: Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cambridge University Press, 2011, p. 52.
- 187 Secrétaire général de l'ONU, faisant référence aux MNRS, dans AGNU, *Renforcement de l'action de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme*, op. cit., para. 20.
- 188 Karin Buhmann, « Analysing OECD National Contact Point Statements for Guidance on Human Rights Due Diligence: Method, Findings and Outlook », *Nordic Journal of Human Rights* [2018], p. 391.
- 189 HCDH, *Étude thématique*, op. cit., par. 17.
- 190 Centre des droits de l'homme de l'ONU, *Institutions nationales pour les droits de l'homme : Manuel sur la création et le renforcement des institutions nationale pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, Série sur la formation professionnelle No. 4, 1995, par. 138.
- 191 Sur les MNRS : Jeremy Sarkin, « The Role of National Human Rights Mechanisms for Reporting and Follow-up (NMRF): Understanding These New Global Domestic Processes Using Georgia and Portugal as a Focus », *Teise: Vilnius University Scholarly Journal of Law* [2019], p. 168. Sur les PANDH : Azadeh Chalabi, *National Human Rights Action Planning*, Oxford University Press, 2018.
- 192 Quinn, op. cit. ; Michael A Stein et Janet Lord, « Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: innovations, lost opportunities, and future potential », *Human Rights Quarterly* [2010], p. 689 ; de Beco et Hoefmans, op. cit. ; Flynn, op. cit.
- 193 Forum de l'International Disability Alliance pour la CDPH, *Contribution to the OHCHR thematic study to enhance awareness on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the CPRD*, 2009 ; MDAC, op. cit. ; Luis Fernando Astorga Gatjens, « Analysis of Article 33 of the UN Convention: The Critical Importance of Natural Implementation and Monitoring », *International Journal of Human Rights* [2011], p. 71.
- 194 de Beco et Hoefmans, op. cit., p. 18.
- 195 Meredith Raley, « The drafting of Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: the creation of a novel mechanism », *The International Journal of Human Rights* [2016], p. 149.
- 196 Lorion, « A Model for National Human Rights Systems? », op. cit.
- 197 L'approche de la « nouvelle gouvernance » existe dans tous les domaines du droit international, comme le décrit dans : Robert Cryer, Tamara Hervey, Bal Sokhi-Bulley, et Alexandra Bohm, *Research methodologies in EU and international law*, Hart, 2011, pp. 55-57.
- 198 Voir Chalabi, op. cit.

- 199 Gráinne de Búrca, « Human Rights Experimentalism », *American Journal of International Law* [2017], p. 283.
- 200 Deux ouvrages de référence avec études de cas sont : Rai, op. cit. ; et McBride et Mazur (dir.), *The Politics of State Feminism*, op. cit.
- 201 Nadira Barkallil, *Technical Cooperation and Women's Lives: Integrating Gender into Development Policy: Morocco*, UN Research Institute for Social Development, 1994.
- 202 Diana Madsen, *Getting the Institutions Right for Gender Mainstreaming—The Strategy of Gender Mainstreaming Revisited in a Ghanaian Context*, Thèse de Doctorat, Roskilde University, 2010.
- 203 Franz F. Wong, « The micro-politics of gender mainstreaming: the administration of policy in humanitarian work in Cambodia », *Gender & Development* [2012], p. 467.
- 204 Helen Derbyshire, « Gender mainstreaming: recognising and building on progress. Views from the UK Gender and Development Network », *Gender & Development* [2012], p. 405.
- 205 Kyoko Kusakabe, « Gender mainstreaming in government offices in Thailand, Cambodia, and Laos: Perspectives from below » *Gender & Development* [2005], p. 46.
- 206 McBride et Mazur (dir.), *The Politics of State Feminism*, op. cit.
- 207 C'est l'approche fondamentale adoptée dans toutes les études de cas de McBride et Mazur (ibid).
- 208 Nüket Kardam et Selma Acuner, « National women's machineries: structures and spaces » in Rai, op. cit., p. 107.
- 209 Voir par exemple : Stephanie Paterson et Francesca Scala, « Gender Mainstreaming and the Discursive Politics of Public Service Values », *Administrative Theory & Praxis* [2017], p. 1.
- 210 Voir Karin Buhmann, « National Contact Points under OECD's Guidelines for Multinational Enterprises: Institutional Diversity Affecting Assessments of the Delivery of Access to Remedy », in Liesbeth Enneking, Ivo Giesen, Anne-Jetske Schaap, Cedric Ryngaert, François Kristen et Lucas Roorda (dir.), *Accountability, International Business Operations and the Law: Providing Justice for Corporate Human Rights Violations in Global Value Chains*, Routledge, 2019, p. 38.
- 211 Voir Numéro spécial 2019 du *Nordic Journal of Human Rights* sur « the Domestic Institutionalisation of Human Rights », disponible sur : <https://www.tandfonline.com/toc/rnhhr20/37/3?nav=toCList&>.
- 212 Jensen, Lagoutte et Lorion, op. cit.
- 213 Stéphanie Lagoutte, op. cit., p. 177.
- 214 Gregory Shaffer et Tom Ginsburg, « The Empirical Turn in International Legal Scholarship », *American Journal of International Law* [2012], p. 45.
- 215 Heinz Klug et Sally Engle Merry, « Introduction », in Heinz Klug et Sally Engle Merry (dir.), *The New Legal Realism: Studying Law Globally*, Cambridge University Press, 2016, p. 2.
- 216 Stéphanie Lagoutte, op. cit., p. 193.
- 217 Murray et De Vos, op. cit., p. 32 (citant l'Initiative Justice de Open Society).

- 218 Décrit en sous-section 2.4.1, Encadré 10 et note 102.
- 219 Murray and De Vos, op. cit., p. 32.
- 220 John Brehm et Scott Gates, *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, University of Michigan Press, 1997, p. 12.
- 221 Voir : Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, Brill, 2014 ; et le Numéro spécial 2019 de *Critique of Anthropology*: « Immersion in the bureaucratic field: Methodological pathways » dirigé par Éric Komlavi Hahonou et Tomas Max Martin.
- 222 Hans-Otto Sano et Tomas Max Martin, « Inside the Organization. Methods of researching human rights and organizational dynamics », in Bård A. Andreassen, Hans-Otto Sano, Siobhán McInerney-Lankford (dir.), *Research Methods in Human Rights: A Handbook*, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 4.
- 223 Mark Goodale et Sally Engle Merry, *The Practice of Human Rights: Tracking Law between the Global and the Local*, Cambridge University Press, 2007.
- 224 Sur l'utilisation des indicateurs, voir Engle Merry, Davis et Kingsbury (dir.), op. cit. Sur le renforcement des capacités en matière de droits de l'homme des fonctionnaires au moyen d'activités de coopération internationale, voir Elif M. Babül, *Bureaucratic Intimacies: Translating Human Rights in Turkey*, Stanford University Press, 2017. Sur le recours aux experts pour les politiques nationales des droits de l'homme et leur mise en œuvre, voir Miia Halme-Tuomisaari, *Human Rights in Action: Learning Expert Knowledge*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- 225 George Ulrich, « Epilogue: widening the perspective on the local relevance of human rights », in Koen De Feyter, Stephan Parmentier, Christiane Timmerman et George Ulrich (dir.), *The local relevance of human rights*, Cambridge University Press, 2011, p. 338.
- 226 Disponible sur : https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/nyheder/call_for_research_contributions_on_human_rights_governmental_focal_points.pdf.
- 227 Ce panel proposait entre autres des présentations sur : les PCN sur la conduite responsable des entreprises, par Prof. Karin Buhmann, Copenhagen Business School ; sur les MNRS, par Prof. Dr. Jeremy Sarkin, Université de Lisbonne ; sur l'utilisation de groupes de travail pour la mise en œuvre des droits de l'homme au Kenya, par Henrietta M. Ekefre, Université de Prétoria ; et sur la coordination interinstitutionnelle pour la mise en œuvre des droits de l'homme en Colombie, par Dr. Patricia Herrera Kit, Universidad Externado de Colombia et Dr. Juan Carlos Botero, Universidad Javeriana Law School. Toutes ces présentations, à une exception près, sont disponibles sur le site web de notre projet de recherche, sur : <https://www.humanrights.dk/research-project/governmental-human-rights-focal-points>.
- 228 Ce numéro spécial a été publié depuis la publication initiale de la présente étude en français. Ce numéro spécial est disponible au lien : <https://journals.sagepub.com/home/nqh>.
- 229 Sébastien Lorion et Stéphanie Lagoutte, « What are Governmental Human Rights Focal Points », *Netherlands Quarterly of Human Rights* [2021], pp. 93-94.

PORTEFEUILLES MINISTÉRIELS POUR LES DROITS DE L'HOMME DANS LE MONDE

Au mois de mai 2019, sur 193 pays, 32 avaient un portefeuille ministériel pour les droits de l'homme au sein du gouvernement. Trois sont des ministres, c'est-à-dire des individus siégeant au cabinet, tandis que les autres sont des ministères avec un département correspondant.

1. Angola
Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
(Ministério da Justiça e Direitos Humanos)
2. Argentine
Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
(Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)
3. Bosnie et Herzégovine
Ministère des Droits de l'Homme et des Réfugiés
(Ministartvo za ljudska prava i izbjeglice)
4. Brésil
Ministère de la Femme, de la Famille et des Droits de l'Homme
(Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos)
5. Burkina Faso
Ministère des Droits Humains et de la Promotion Civique
6. Burundi
Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre
7. Chili
Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
(Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)
8. Comores
Ministère de la Justice, des Affaires islamiques, des Administrations publiques et des Droits humains

9. Congo (République du)
Ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des peuples autochtones
10. Côte d'Ivoire
Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
11. Djibouti
Ministère de la Justice et des Affaires Pénitentiaires, chargé des Droits de l'Homme
12. Équateur
Ministère de la Justice, des Droits de l'Homme et des Cultes
(Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos)
13. Gabon
Ministère de la Justice et des Droits Humains
14. Grèce
Ministère de la Justice, de la Transparence et des Droits de l'Homme
(Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων)
15. Guinée-Bissau
Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
16. Guinée Équatoriale
Vice Premier Ministre chargé des droits de l'homme
17. Haïti
Ministre déléguée auprès du Premier ministre en charge des Droits humains et de la lutte contre la Pauvreté extrême
18. Indonésie
Ministère du Droit et des Droits de l'homme
(Kemenkumham)
19. Lesotho
Ministère de la Justice, des Droits de l'Homme et des Services Correctionnels
(Ministry of Justice, Human Rights and Correctional Services)
20. Mali
Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
21. Maroc
Ministère d'État chargé des Droits de l'Homme
(نظام لربرل عم تناقال عل او ناسن إلال قوق حب ةفل كمل ا ةلودل ةرازو)

22. Maurice
Ministère de la Justice, des Droits de l'Homme et des Réformes Institutionnelles
(Ministry of Justice, Human Rights and Institutional Reforms)
23. Monténégro
Ministère des Droits de l'Homme et des Minorités
(Ministarstvo za ljudska i manjinska prava)
24. Pakistan
Ministère des Droits de l'Homme
(ناسنإل قوقح ةرازو)
25. Pérou
Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
(Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)
26. République Centrafricaine
Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
27. République Démocratique du Congo
Ministère des Droits Humains
28. Somalie
Ministère des Femmes et du Développement des Droits de l'Homme
(Wasaaradda Haweenka iyo Hormarinta Xaquuqda Aadanaha)
29. Tchad
Ministère de la Justice, chargé des droits humains
30. Togo
Ministère des Droits de l'Homme et chargé des relations avec les institutions de la République
31. Tunisie
Ministre auprès du chef du gouvernement, chargé des Relations avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'Homme
(تائئيهلا عم ةقال علال او ناسنإل قوقح ب فل كم ةموكح لاسئيرى دل دمت عم ري زو)
(ي ندم ل اعمت جم ل او ةيروت س دل ا)
32. Yémen
Ministère des Droits de l'Homme
(ناسنإل قوقح ةرازو)

Dans *Définir les points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme : Pratique, orientations et concept*, Sébastien Lorion, PhD, Conseiller principal à l'Institut danois des droits de l'homme, analyse les points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme, entendus comme les structures administratives de l'État mandatées pour mener l'action du pouvoir exécutif en matière de droits de l'homme et garantir ces droits au niveau national.

Qu'ils soient appelés « mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi », ministères des droits de l'homme, délégations interministérielles ou unités des droits de l'homme, les points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme ont des caractéristiques communes. Dans le droit et les orientations émises par les organisations internationales, ils sont devenus un élément clé des systèmes nationaux des droits de l'homme. Néanmoins, les pratiques des États, les orientations internationales et les recherches universitaires restent fragmentées.

Cette étude jette les bases d'une compréhension des points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme en tant que phénomène et type d'acteur singulier. Elle documente les pratiques, compile et analyse les orientations pertinentes, et avance une proposition conceptuelle – identifiant six attributs fondamentaux associés aux points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme.

L'étude est l'un des résultats d'un projet de recherche plus large lancé par le département de recherche de l'Institut danois des droits de l'homme et auquel participent des chercheurs issus de divers domaines disciplinaires et régions du monde. Elle s'appuie sur des recherches portant sur les institutions et les systèmes nationaux de droits de l'homme, ainsi que sur les enseignements tirés de décennies de coopération et de partenariats entre l'Institut danois des droits de l'homme et de nombreux points focaux gouvernementaux pour les droits de l'homme dans le monde entier.

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.