

## Le rôle et le potentiel des mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi dans la protection des défenseur-es des droits humains : étude comparative du cas de la tunisie

The role and potential of national mechanisms for reporting and follow up in the protection of human rights defenders: a comparative study of tunisia

Vincent PLOTON\*

**RESUMEN:** L'étude constate qu'un mécanisme élaboré et sophistiqué a été mis en place dans le contexte de la révolution post-jasmin en Tunisie. Des plans et stratégies innovants ont été conçus pour combler le fossé des rapports avec les organes internationaux des droits de l'homme, et certaines mesures ont été prises pour donner suite à leurs recommandations. L'étude constate également que le NMRF tunisien a un fort potentiel pour stimuler la mise en œuvre nationale des recommandations sur les droits de l'homme émanant d'organismes internationaux et régionaux.

**MONTES-CLÉS:** Droits humains internationaux; Tunisie; Mécanismes nationaux de déclaration et de suivi; UPR; UN organes conventionnels.

**ABSTRACT:** The study finds that an elaborate and sophisticated mechanism has been established in the context of post-Jasmine revolution Tunisia. Innovative plans and strategies have been designed to bridge the reporting gap to international human rights bodies, and some steps have been taken on national follow up to their recommendations. The study also finds that the Tunisian NMRF has a strong potential to boost national implementation of human rights recommendations from international and regional bodies.

**KEYWORDS:** International human rights law; Tunisia; National Mechanisms for Reporting and Follow up; UPR; UN treaty bodies.

---

\* Director of development and treaty body advocacy at the International Service for Human Rights. Contact: <v.ploton@ishr.ch>. Fecha de recepción:05/03/2018. Fecha de aprobación: 09/05/2018.

## I. PRÉSENTATION DE L'INITIATIVE<sup>1</sup>

Le Service international pour les droits de l'Homme (ISHR) a initié en 2016 un processus de réflexion lié à l'objectif de soutenir la mise en œuvre au niveau national des standards et recommandations d'organes internationaux onusiens relatifs à la protection des défenseurs des droits humains (DDH)<sup>2</sup> et de la possibilité de soutenir la mise en place d'un Réseau international de points focaux sur les DDH. Cette suggestion s'appuie sur l'exemple du Réseau international des points focaux sur la responsabilité de protéger (Global Network of HRD focal points<sup>3</sup>). L'initiative vise à ainsi à étudier la pertinence de la mise en place de points focaux au sein des exécutifs nationaux, et un éventuel réseau international de ces points focaux, pour faciliter la mise en œuvre des recommandations onusienne relatives à la protection des DDH. L'initiative aborde ainsi le rôle joué actuellement par les Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi (MNERS)<sup>4</sup> qui exercent notamment, tout du moins sur le papier, la fonction de suivi des recommandations du système onusien de protection des droits humains, ainsi que les éventuelles lacunes de ces MNERS.

---

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier l'ensemble des personnes ayant apporté leurs commentaires ou contributions à l'article, notamment Me Bassem Trifi, Eleanor Openshaw et Philip Lynch à ISHR, Omar Fassatoui et Alixe Lixi du HCDH à Tunis.

<sup>2</sup> Le terme défenseurs des droits humains comprend aussi bien les hommes que les femmes qui, individuellement ou en association avec d'autres, œuvrent à la promotion ou à la protection des droits de l'homme. Voir : <http://www.ohchr.org/FR/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>, pour une définition plus complète. Consulté le 21 mars 2018.

<sup>3</sup> Global Network of R2P Focal Points, disponible en : <[http://www.globalr2p.org/our\\_work/global\\_network\\_of\\_r2p\\_focal\\_points](http://www.globalr2p.org/our_work/global_network_of_r2p_focal_points)> (consulté le 29 mars 2018).

<sup>4</sup> Au sujet des MNERS, voir le guide (2016) du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, disponible en plusieurs langues : <[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR\\_PUB\\_16\\_1\\_NMRF\\_Practical-Guide\\_FR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_Practical-Guide_FR.pdf)> (20 mars 2018).

La phase initiale de l'initiative d'ISHR a été menée à bien au cours du deuxième semestre 2017 et du premier trimestre de 2018 grâce à un soutien financier du Foreign and Commonwealth Office (FCO) britannique. Cette phase initiale est constituée de deux étapes liées à deux pays pilotes, identifiés pour leur cadre normatif et institutionnel relatif à la protection des défenseurs, la disponibilité de mouvements de DDH, et la relative ouverture des autorités nationales aux recommandations émanant du système onusien. Ces deux pays sont la Colombie et la Tunisie. Dans chacun de ces deux pays, les deux étapes successives sont :

- Participation d'une défenseure à la session de l'Assemblée générale de l'ONU en novembre 2017 à New York afin de prendre part au plaidoyer auprès des diplomates en lien avec la Résolution relative à la protection des DDH.<sup>5</sup>
- Visite d'étude in situ au cours du premier trimestre 2018 afin d'étudier les mécanismes de suivi et application des résolutions et recommandations liées aux DDH au niveau national, et identifier des pistes d'amélioration.

Cet article reflète les résultats de la deuxième étape de la phase initiale du projet en Tunisie, c'est-à-dire qu'il a été rédigé suite à une visite organisée conjointement par ISHR et la Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH) en janvier 2018<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> UNGA 72. Third Committee adopts resolution on human rights defenders by consensus: <<https://www.ishr.ch/news/unga-72-third-committee-adopts-resolution-human-rights-defenders-consensus>>.

<sup>6</sup> Liste des interlocutrices et interlocuteurs rencontrés sur place disponible en annexe 1.

## II. CADRE NORMATIF ET INSTITUTIONNEL RELATIF AUX DÉFENSEURES EN TUNISIE.

La chute du régime de Ben Ali en janvier 2011 suite à la révolution du jasmin a abouti à la mise en place de nouvelles institutions, mécanismes et lois favorables aux droits humains. De nombreuses défenseures ont accédé à des postes clés au sein de l'Exécutif, y compris aux plus hauts niveaux, et dans les institutions relatives à la défense des droits humains.

Les mécanismes institutionnels nationaux pertinents en matière de suivi et mise en œuvre des recommandations onusiennes de droits humains comprennent principalement :

- La Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme (CNCEPRS-R)<sup>7</sup> : Comité interministériel permanent qui fait l'objet de la présente recherche.
- Le Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>8</sup> : Créé sous Ben Ali, cette institution nationale des droits de l'Homme (INDH) « indépendante » bénéficiant du statut B est destinée à être réformée dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle et devrait être remplacée par une Haute Instance aux droits de l'Homme dans le courant de l'année 2018 ou début 2019 au plus tard. Le Comité est impliqué dans la préparation des rapports périodiques aux organes de traité, et a présenté des rapports alternatifs. Cependant, sa capacité à traiter des atteintes aux droits humains et son efficacité sont largement remis en question.

---

<sup>7</sup> Page Facebook: <<https://goo.gl/Fu1jM2>>.

<sup>8</sup> Le Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : <<http://www.csdhlf.tn/?lang=fr>>.

- La Commission des libertés individuelles et de l'égalité<sup>9</sup> : Commission ad-hoc créée par le Président en aout 2017 qui devait initialement rendre ses conclusions en février 2018<sup>10</sup>. Intégrant des défenseurs reconnus, on s'attend à ce que celle-ci effectue des propositions progressistes en matière de libertés individuelles, notamment en ce qui concerne le statut de la femme.
- Le Ministère chargé des droits de l'Homme<sup>11</sup> : en tant qu'hôte de la CNCEPRSR, son rôle est détaillé ci-dessous.
- La Commission de la législation générale et la Commission des droits et libertés de l'Assemblée des représentants du peuple.

A noter le rôle primordial et actif que jouent de nombreux acteurs non étatiques dans le suivi des recommandations internationales, tels que la société civile, le bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH)<sup>12</sup> et l'Instance nationale pour la prévention de la torture<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> La Commission des libertés individuelles et de l'égalité : <https://goo.gl/X4i3JJ>

<sup>10</sup> Au moment d'écrire ces lignes le rapport final de la Commission n'était toujours pas rendu public : <[https://www.huffpostmaghreb.com/2018/02/20/report-de-la-remise-du-ra\\_n\\_19278236.html?utm\\_hp\\_ref=mg-commission-des-libertes-individuelles-et-de-legalite](https://www.huffpostmaghreb.com/2018/02/20/report-de-la-remise-du-ra_n_19278236.html?utm_hp_ref=mg-commission-des-libertes-individuelles-et-de-legalite)>. Consulté le 20 mars 2018

<sup>11</sup> Ministère des relations avec les institutions constitutionnelles et la société civile et des droits de l'Homme

<sup>12</sup> Page Facebook: <<https://www.facebook.com/ohchrtunisie>>. Consulté le 29 mars 2018.

<sup>13</sup> L'Instance Nationale pour la Prévention de la Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants INPT : <<http://www.inpt.tn/index.php?id=193>>. Consulté le 29 mars 2018.

### III. DÉFENSEURS EN SITUATION DE RISQUE

Il apparaît de par les entretiens avec les interlocutrices et interlocuteurs que les catégories suivantes sont actuellement plus exposées aux risques et harcèlements en Tunisie :

- Journalistes, notamment en lien avec la couverture de la vague de manifestations de janvier 2018.
- Femmes défenseures et défenseurs des droits des femmes, notamment concernant les demandes d'égalité dans l'héritage et autres discriminations liées à la sharia ou aux pratiques traditionnelles.
- Défenseurs des droits des personnes LGBT, notamment les personnes demandant l'abrogation de l'article 230 du code pénal qui criminalise l'homosexualité.
- Défenseurs des minorités religieuses, principalement de la minorité Bahá'í.
- Bloggeurs et défenseurs des droits économiques et sociaux.

### III. SUIVI ET MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS ÉMANANT DU SYSTÈME ONUSIEN

La Tunisie est l'un des rares pays de la sous-région à s'être doté d'une institution sophistiquée et permanente pour assurer la préparation de rapports aux instruments internationaux de droits humains et coordonner le suivi et mise en œuvre des recommandations, avec le Maroc<sup>14</sup>. La Commission a bénéficié et continue à bénéficier du soutien étroit du bureau tunisien du HCDH.

---

<sup>14</sup> Le Maroc et la Tunisie sont les deux seuls pays du Maghreb à intégrer le « Groupe des Etats amis des Mécanismes nationaux de préparation des rapports et suivi ». Voir <<https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2017/06/Portugal-on-behalf-of-the-Group-of-Friends-of-national-implementation-reporting-and-follow-up.pdf>>, pour la liste complète. Consulté le 20 mars 2018.

## A) LA CNCEPRSR

La Commission nationale de coordination, d'élaboration et de présentation des rapports et de suivi des recommandations dans le domaine des droits de l'Homme, le *MNERS*<sup>15</sup> tunisien, a été établie par le décret gouvernemental n° 2015-1593 du 30 octobre 2015<sup>16</sup>. Celle-ci est un organe interministériel regroupant les représentantes de 27 ministères sous la houlette du Ministère chargé des droits humains qui en assure la direction et la coordination. Celle-ci bénéficie d'un secrétariat permanent dirigé par le Directeur général des droits de l'Homme. Le mandat de la Commission a été amendé par le Décret gouvernemental n° 2016-663 du 30 mai 2016 afin notamment d'y intégrer une représentante de l'Institut national de la statistique. Le mandat de la Commission, au-delà de la préparation des rapports liés aux examens périodiques de la Tunisie (notamment EPU et organes de traité) lui confère très clairement la charge d'assurer :

- Le suivi des recommandations (art. 1 et 2)
- L'identification des publics et institutions concernées (art. 2)
- La coordination de la mise en œuvre des recommandations (art. 2)

Selon les dires de son coordinateur, la Commission s'est fixé comme priorité de soumettre l'ensemble des rapports en souffrance auprès des organes conventionnels onusiens d'ici fin 2019. Bien que cette priorité, dans un pays ayant ratifié 9 des 10 traités internationaux de droits humains, engendre une disproportion de l'attention sur la production de rapports et la préparation des examens, la Commission a néanmoins participé à deux processus

<sup>15</sup> National Mechanisms for Reporting and Follow up, voir <[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR\\_PUB\\_16\\_1\\_NMRF\\_PracticalGuide\\_FR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide_FR.pdf)>, pour plus de détails.

<sup>16</sup> Décret Présidentiel n° 2015-225 du 29 octobre 2015 : <<http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session27/TN/8Annexe5Decret2015-1593fr.pdf>>.

de restitution et suivi des recommandations émanant d'examens d'instances internationales :

- Recommandations du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (fin 2016)
- Recommandations du Comité contre la torture (2017, voir chapitre dédié ci-dessous)

La Commission constitue une avancée notable dans le suivi des obligations internationales et régionales incombant à la Tunisie en matière de droits humains, et elle démontre une claire détermination à en finir avec les violations qui ont caractérisé le régime Ben Ali. Cependant, la Commission fait face à plusieurs défis notamment :

- Une planification et structuration basée sur les échéances des différents examens à venir, qui empêche une approche thématique et transversale : la Commission focalise son travail sur les prochains examens prévus à Genève ou les visites de procédures spéciales. Cette approche relègue le suivi et la coordination de la mise en œuvre au second plan au bénéfice de la préparation des rapports, examens et visites périodiques.
- Des membres ou « points focaux » dans chaque ministère qui sont peu ou pas formés aux questions de droits humains – certains sont points focaux au sein de leur ministères respectifs sur les droits humains, mais pas tous. De plus, leur nomination au sein de la Commission n'est pas accompagnée de ressources ou temps additionnels, et doit se faire en sus des tâches régulières. A noter que selon le coordinateur de l'institution, une circulaire du gouvernement prévue pour 2018 devrait contribuer à remédier en partie en ce problème en renforçant la capacité des différents points focaux intégrant la Commission.
- La coopération de la Commission avec la société civile reste limitée.

- La capacité de la Commission à soutenir la mise en œuvre des recommandations les plus « complexes » telles que l'abrogation de l'art. 230 du code pénal qui criminalise l'homosexualité se heurte à des résistances sociétales et/ou le manque de volonté politique.

A noter que la CNCEPRSR travaille sur la préparation d'un plan national de droits humains, qui définira les ambitions et objectifs nationaux, et intégrera les recommandations et normes pertinentes internationales et régionales.

#### B) LE CAS DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ CONTRE LA TORTURE DE 2016

Les observations finales du Comité contre la torture (CAT) envers la Tunisie<sup>17</sup> ont donné lieu à un processus de suivi sans précédent et ce qui peut être considéré comme une bonne pratique en matière de suivi et soutien à la mise en œuvre de recommandations émanant du système international. Le processus est d'autant plus pertinent pour la présente recherche qu'il comprend une recommandation liée aux défenseurs des droits humains (§44).

Suite à la publication des observations finales du Comité, la CNCEPRSR a mené à bien une série d'activités et consultations avec le soutien du HCDH et du membre tunisien du CAT A. Hani, afin d'établir un plan de mise en œuvre des dites recommandations. Un tel plan constitue le premier exemple de plans nationaux de mise en œuvre tels qu'encouragés par la nouvelle procédure de suivi du CAT de septembre 2015<sup>18</sup>.

La portée de l'adoption d'un tel plan, bien qu'il ne constitue pas en soi une mise en œuvre des recommandations, constitue

<sup>17</sup> CAT/C/TUN/CO/3 ; juin 2016.

<sup>18</sup> CAT/C/55/3. Pour un commentaire de la procédure, voir : Ploton, Vincent « The Implementation of UN Treaty Body Recommendations », in SUR N° 25, 2017 : <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3107696](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3107696)>.

une avancée notoire, saluée notamment par le CAT. Le plan de mise en œuvre des recommandations a été transmis au CAT et rendu public sur la page de ce dernier<sup>19</sup>. Concernant la recommandation liée aux DDH, le plan de mise en œuvre envisage les mesures suivantes. Le prochain rapport périodique de la Tunisie au CAT devrait donner une idée de la mesure dans laquelle les actions et mesure de mise en œuvre envisagées auront effectivement été appliquées, et comment.

Le tableau de planification de la mise en œuvre de la recommandation du CAT relative à la protection des défenseurs des droits humains tel que transmis au Comité est reproduit ci-dessous.

Le tableau de suivi des recommandations ci-dessus du CAT établi par la CNCEPRSR constitue l'un des tous premiers du genre. Le processus vient couronner de succès la stratégie adoptée par le CAT avec l'adoption d'une nouvelle pratique depuis fin 2015<sup>20</sup> visant à encourager les Etats à adopter des plans de mise en œuvre des recommandations au niveau national. L'aspect novateur et prometteur de cette nouvelle pratique du CAT, et son potentiel de réplique aux autres mécanismes internationaux de protection des droits humains sont soulignés et présentés en détail dans une contribution d'ISHR à la Plateforme académique sur le processus de renforcement des organes de traité<sup>21</sup>.

Le précédent établi par la Tunisie avec l'adoption d'un plan de mise en œuvre des recommandations du CAT vient non seu-

---

<sup>19</sup> Presentation Et Methodologie Du Plan De Mise En Œuvre Des Recommandations Du Comité Contre La Torture: <[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/TUN/INT\\_CAT\\_FCO\\_TUN\\_27570\\_F.docx](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/TUN/INT_CAT_FCO_TUN_27570_F.docx)>.

<sup>20</sup> CAT/C/55/3. Pour un commentaire de la procédure, voir : Ploton, Vincent « The Implementation of UN Treaty Body Recommendations », in SUR N° 25, 2017 : <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3107696](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3107696)>.

<sup>21</sup> ISHR, *The development of grading systems on the implementation of UN treaty body recommendations and the potential for replication to other UN human rights bodies*. March 2017. <<https://goo.gl/fsqCh9>> (Consulté le 20 mars 2018).

lement démontrer la pertinence de la démarche du Comité, qui a ainsi réussi à appliquer une approche innovante et efficace sans devoir solliciter l'accord des Etats-parties, puisqu'il s'agit d'une nouvelle procédure de travail du Comité. De plus, en appliquant les propositions du CAT pour faciliter la mise en œuvre des recommandations, la Tunisie montre l'exemple dans la sous-région, et à l'ensemble des Etats parties à la Convention contre la torture.

Le plan de mise en œuvre des recommandations du CAT pourrait être encore amélioré avec des mesures simples telles que la quantification des indicateurs de résultats (par exemple avec tant de juges sensibilisés dans la 4<sup>e</sup> colonne du tableau ci-dessus). Par ailleurs, la mise en place d'un outil ou site web publique en ligne avec des informations relatives au niveau de mise en œuvre des mesures d'application envisagées constituerait une approche transparente et efficace pour rendre des comptes en lien avec le processus de suivi des recommandations. Une telle approche est présentée plus en détails dans le paragraphe ci-dessous.

#### IV. LA PERTINENCE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES POUR ASSURER LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

En s'inspirant de pays ayant mis en place des plans similaires de suivi des recommandations des organes internationaux et régionaux de protection des droits humains, notamment en Amérique latine, la Tunisie pourrait encore améliorer le processus de suivi des recommandations du CAT et autres instances internationales de droits humains, par exemple en se dotant d'un outil en ligne au sein duquel les responsabilités de mise en œuvre de chaque action pourraient être directement assignées à un ou des individus électroniquement, par exemple avec des rappels emails ou des listes de tâches consignées à un calendrier en ligne. Les outils que fournissent les nouvelles technologies permettent aussi de consigner de manière logique et simple les activités de mise en

œuvre des recommandations envisagées, avec la possibilité pour différents acteurs, par exemple les 27 membres de la CNCEPRSR, de contribuer régulièrement et en temps réel, des informations relatives au suivi. De ces outils de planification peuvent être réalisés de manière simple sur la base d'outils existants gratuits tels que googlesheet, Smartsheet, etc. Idéalement, les informations relatives aux recommandations, le calendrier de mise en œuvre, les responsabilités et surtout, le niveau de mise en œuvre, devraient être accessibles publiquement, ce qui est le cas dans plusieurs pays, surtout d'Amérique latine.

## V. LES MNERS ET LA COLLECTE DE DONNÉES DANS D'AUTRES RÉGIONS

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH) apporte son soutien à la mise en place et au fonctionnement des MNERS dans plusieurs pays et régions, notamment en Amérique latine et en Océanie. Le programme de renforcement des capacités des Etats<sup>22</sup>, établi par la résolution 68/268<sup>23</sup> de l'Assemblée générale, a notamment contribué à la mise en place de politiques et mécanismes nationaux de compilation des recommandations des instances internationales et régionales. Par exemple, le Mexique<sup>24</sup>, le Paraguay<sup>25</sup> et l'Uruguay<sup>26</sup> font partie des pays

---

<sup>22</sup> Voir notamment à ce sujet: Universal Rights Group “NMRFs – A key State structure for effective reporting, coordination and implementation of human rights recommendations”, 2016, disponible à <<https://goo.gl/RPyPXt>> (Consulté le 20 mars 2018).

<sup>23</sup> A/RES/68/268

<sup>24</sup> Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos: <<http://recomendacionesdh.mx/inicio>>.

<sup>25</sup> Sistema de Monitoreo de Recomendaciones “SIMORE”: <<http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador/Home>>

<sup>26</sup> Sistema de Monitoreo de Recomendaciones “SIMORE”: <<https://simore.mrree.gub.uy/buscador/home/>>

ayant adopté des outils de compilation et suivi des recommandations en ligne avec le soutien du HCDH. Dans le cas du Mexique, selon l'étude établie par le HCDH sur les MNERS<sup>27</sup>, le mécanisme diffuse les recommandations émises par les instances internationales aux ministères concernés, il coordonne ses activités « dans une certaine mesure » avec la société civile, et un programme national de droits humains est établi. Néanmoins note l'étude « il n'existe pas de lien clair entre le MNERS et l'entité chargée du programme national des droits humains »<sup>28</sup>.

Le Chili présente un processus intéressant dans la mesure où le premier plan national de droits humains 2018-2021 intègre plus de 600 mesures<sup>29</sup> répondant en outre aux mécanismes internationaux de protection des droits humains. Le processus chilien semble pionnier du fait que celui-ci est ancré dans une loi spécifique (N° 20.885) qui établit par la même une nouvelle instance interministérielle. La base de donnée consultable en ligne fournit des informations claires sur les actions envisagées, regroupées en 15 thématiques, notamment sur le niveau d'avancement de la mise en œuvre, ce qui reste rare. Une évaluation de mi-parcours sur la mise en œuvre du plan est envisagée, ainsi qu'une évaluation finale. Les organisations de la société civile sont impliquées dans le suivi de la mise en œuvre<sup>30</sup>. Le plan national intègre les recommandations des organes de traité, de l'Examen Périodique Universel (EPU), du système interaméricain et de l'institution nationale de droits humains. Il répond par ailleurs aux objectifs du développement durable. En dépit de son caractère novateur et relativement unique, le modèle chilien de plan national souffre de

---

<sup>27</sup> OHCHR, *National Mechanisms for Reporting and Follow-up - a study of state engagement with international human rights mechanisms*, 2016, disponible en: <[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR\\_PUB\\_16\\_1\\_NMRF\\_Study.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_Study.pdf)> (Consulté le 20 mars 2018).

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>29</sup> Plan Nacional de Derechos Humanos: <<http://planderechoshumanos.cl/buscador>>. Consulté le 20 mars 2018.

<sup>30</sup> Plan Nacional de Derechos Humanos, seguimiento monitoreo y evaluación: <<http://planderechoshumanos.cl/seguimiento-y-monitoreo>>.

lacunes tel que l'absence de suivi des recommandations des procédures spéciales des Nations Unies.

Il ressort de l'analyse des MNERS mentionnés ci-dessus que ceux-ci peuvent se doter d'outils pratiques afin de faciliter le processus de suivi et mise en œuvre des recommandations pertinentes en matière de droits humains. De tels outils peuvent par ailleurs contribuer à faciliter le processus de récolte de données pour la préparation des rapports et répondre aux requêtes, demandes et communications des mécanismes internationaux, y compris les organes de traité, les procédures spéciales et l'Examen périodique universel (EPU). Au vu des plaintes régulières des Etats relativement aux couts et difficultés qu'engendrent de telles exigences<sup>31</sup> des mécanismes internationaux, les bénéfices de la mise en place de système de regroupement et centralisation des données pertinentes peuvent être potentiellement très importants.

## VI. UNE APPROCHE HOLISTIQUE ET EXHAUSTIVE POUR LE SUIVI ET L'APPLICATION DE TOUTES LES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS

La Tunisie fait partie des rares pays disposant d'une liste exhaustive de toutes les recommandations émanant des mécanismes onusiens de protection des droits humains, accessible publiquement<sup>32</sup>. Le bureau du HCDH en Tunisie maintient la liste à jour de manière régulière en y ajoutant les recommandations les plus récentes. Les recommandations intégrées dans la compilation maintenue par le HCDH comprennent :

---

<sup>31</sup> On parle notamment de «*reporting fatigue*» en anglais.

<sup>32</sup> HCDH Tunisie *Les recommandations faites à la Tunisie par les mécanismes du système des Droits de l'Homme des Nations-Unies (Examen Périodique Universel, Organes de Traités et Procédures Spéciales) Liste des recommandations par thèmes 2014*: <<http://www.aswatnissa.org/pdf/Recommandations-faites-a-la-Tunisie.pdf>> (Consulté le 21 mars 2018).

- Les organes de traité (ou organes conventionnels)
- Les procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme
- L'Examen périodique universel (EPU)

Ces trois mécanismes onusiens partagent le fait qu'ils émettent tous, de manière distincte et sur la base de fondements totalement différents, des recommandations envers les Etats afin que ceux-ci prennent des mesures proactives et passives, visant à améliorer la situation des droits humains.

- Les recommandations des organes de traité issues des observations finales relatives aux examens périodiques des Etats ont un caractère contraignant puisqu'elles sont émises par des organes établis en vertu de traités et conventions internationaux. Ces recommandations sont généralement étayées, détaillées, et basées sur une expertise juridique propre aux organes de traité.
- Les recommandations des procédures spéciales sont émises suite aux visites de pays des mandats. Ces derniers ayant la capacité de se rendre sur le terrain et avoir souvent accès aux zones provinciales hors capitales, leurs recommandations sont aussi étayées, pertinentes, et peuvent concerner des zones géographiques ou thématiques traditionnellement moins abordées par les autres mécanismes.
- Les recommandations issues de l'EPU sont considérées comme plus consensuelles et moins complexes, et elles bénéficient généralement d'une plus grande attention, notamment du fait que l'ensemble des droits ou thématiques peuvent être abordés dans le cadre de l'EPU.

De la perspective des défenseurs des droits humains, il est impératif et fondamental que l'ensemble des recommandations pertinentes à l'exercice de la défense et promotion des droits humains puissent être pris en considération, suivis, et appliqués dans

le contexte national. Sans un tel processus, les recommandations restent lettre morte.

Dans les faits, une approche exhaustive de la part des autorités nationales au suivi de ces 3 mécanismes onusiens reste rare. Hormis l'exemple positif de la Tunisie, un nombre important de pays mettent en place un suivi des recommandations basé au mieux sur un seul des trois mécanismes susmentionnés au détriment des autres (en général l'EPU), au pire aucun suivi.

Certains pays comme le Chili intègrent les recommandations des institutions régionales dans leurs processus de suivi et mise en œuvre (en l'occurrence les recommandations émanant du système interaméricain), ainsi que les recommandations émises par l'Institution nationale des droits de l'Homme. A noter qu'à ce jour, la question du suivi et mise en œuvre des recommandations thématiques émanant du Conseil des droits de l'Homme ou de l'Assemblée générale des Nations Unies, par exemple sur la question des DDH, ne font l'objet d'aucun processus formel de suivi par les MNERS existants. Une telle approche pourrait néanmoins compléter et renforcer le suivi et la mise en œuvre des recommandations émanant de l'EPU, les procédures spéciales ou les organes de traité.

## VII. SUIVI DES RECOMMANDATIONS AU NIVEAU NATIONAL DANS D'AUTRES RÉGIONS

L'émergence de l'EPU à partir de 2007 marque une nouvelle ère dans la mise en œuvre des recommandations des instances internationales de droits humains au niveau national.

Bien que les organes de traité aient été et restent à ce jour les seuls organes à être dotés formellement de procédures visant à évaluer la mise en œuvre des leurs recommandations au niveau national, leurs recommandations continuent de bénéficier d'une

visibilité limitée au niveau national<sup>33</sup>. Cela peut s'expliquer par différents facteurs, notamment la pluralité des traités et organes de traité et la multiplicité des examens dans le temps, le caractère répétitif et prédictif de certaines recommandations récurrentes<sup>34</sup>, ainsi qu'un mode opératoire focalisé sur l'examen des rapports périodiques à Genève<sup>35</sup> plutôt que sur le suivi.

Concernant les recommandations des procédures spéciales, celles-ci souffrent d'un manque de visibilité au moins égal, si ce n'est pire que celle des organes de traité au niveau national. Le délai, parfois très long (jusqu'à près de deux ans dans certains cas) entre la visite officielle des mandataires et la publication de leurs recommandations, les difficultés pour y accéder<sup>36</sup> et le caractère moins contraignant des recommandations (en comparaison avec celles des organes de traité) font que peu de pays intègrent les recommandations de ces instances dans les processus de suivi et mise en œuvre nationaux.

L'étude des processus de mise en œuvre et suivi des recommandations dans plusieurs pays semblent démontrer que le suivi des recommandations issues de l'EPU bénéficie souvent d'un statut privilégié. En Arménie par exemple, le Ministère des affaires étrangères a établi avec le soutien des Nations Unies un rapport sur la mise en œuvre des recommandations issues du premier

---

<sup>33</sup> ISHR, *The development of grading systems on the implementation of UN treaty body recommendations and the potential for replication to other UN human rights bodies*. Op. cit.

<sup>34</sup> Par exemple la criminalisation en droit national de la torture recommandée par le Comité contre la torture, ou l'âge de la responsabilité pénale pour les mineurs concerné par les recommandations du Comité des droits de l'enfant.

<sup>35</sup> Il est parfois argué que le processus de suivi et mise en œuvre des recommandations n'entre pas dans le champ de compétence stricte des organes de traité.

<sup>36</sup> Les recommandations des procédures spéciales sont consultables dans les rapports des mandataires au Conseil des droits de l'Homme et sur la base de donnée de l'Index universel des droits de l'Homme: <<http://uhri.ohchr.org/fr/>> (Consulté le 21 mars 2018).

cycle de l'EPU<sup>37</sup>. La publication qui en est issue démontre que les recommandations des procédures spéciales ont été entièrement ignorées dans le cadre du processus de suivi, et les recommandations des organes de traité sont uniquement mentionnées comme annexe, sans information sur le niveau de mise en œuvre ou le processus de suivi des recommandations au niveau national.

Des situation similaires de priorisation du processus de suivi des recommandations de l'EPU au détriment des recommandations émanant des organes de traité et des procédures spéciales sont rencontrées dans de nombreux pays. Au Mozambique, l'auteur de ces lignes a rapporté que lors d'une visite de suivi des recommandations émises par le Comité des droits de l'Homme (un organe de traité) il est ressorti que les efforts de l'exécutif national se focalisaient sur l'EPU plutôt que sur les organes de traité<sup>38</sup>.

Au Kenya, une approche similaire privilégiant la mise en œuvre des recommandations de l'EPU et reléguant les recommandations des organes de traité ou procédures spéciales au second plan a été documentée dans un rapport du Centre pour les droits civils et politiques de 2015<sup>39</sup>.

Dans les faits, l'approche consistant à privilégier le suivi et la mise en œuvre des recommandations de l'EPU au détriment des autres mécanismes pertinents tient à plusieurs facteurs, notamment :

---

<sup>37</sup> "The Republic Of Armenia and The Universal Periodic Review Summary Report" 2014. <[http://www.un.am/up/library/Universal\\_Periodic\\_Review\\_Armenia\\_Summary\\_Report\\_Eng.pdf](http://www.un.am/up/library/Universal_Periodic_Review_Armenia_Summary_Report_Eng.pdf)> (Consulté le 21 mars 2018).

<sup>38</sup> PLOTON, Vincent « The Implementation of UN Treaty Body Recommendations », *op.cit.*, §6.1, p. 229.

<sup>39</sup> Centre for Civil and Political Rights "Implementation of HR Committee Recommendations : What Role For States, NHRIs And Civil Society?", 2015, §6.b p.11. <[http://ccprcentre.org/files/media/South\\_Africa\\_Consultation-Dec\\_7th.pdf](http://ccprcentre.org/files/media/South_Africa_Consultation-Dec_7th.pdf)>. Consulté le 21 mars 2018.

- Le caractère relativement consensuel et moins complexe ou controversé des recommandations, comparativement avec les organes de traité ou les procédures spéciales
- La possibilité pour les Etats d'accepter ou rejeter les recommandations
- Le caractère universel (tous les pays sont concernés et tous les droits sont abordés) et prévisible des examens et recommandations (qui ont lieu tous les 4 ou 5 ans)
- La disponibilité d'un fonds dédié des Nations Unies pour la mise en œuvre des recommandations de l'EPU<sup>40</sup> et plus généralement la disponibilité des fonds des bailleurs internationaux pour faciliter l'application des recommandations de l'EPU, plutôt que des autres mécanismes
- Le soutien apporté au processus de mise en œuvre au niveau national par un certain nombre d'acteurs non étatiques, notamment les agences des équipes pays des Nations Unies, les ONGs nationales et internationales

De l'analyse des situations nationales susmentionnées, il ressort que la meilleure approche pour faciliter la mise en œuvre des recommandations relatives aux défenseurs des droits humains, et plus généralement toutes les recommandations des instances onusiennes de droits humains, consiste à adopter une approche intégrée. Si une telle approche est de plus en plus encouragée<sup>41</sup> au niveau international, il reste beaucoup à faire pour que celle-ci soit appliquée dans les fait au niveau national, et que les obstacles liés notamment au manque de ressources et au manque de volonté politique puissent être surmontés.

---

<sup>40</sup> Résolution 6/17 du Conseil des droits de l'Homme de 2007.

<sup>41</sup> Voir par exemple, Organisation internationale de la francophonie « L'Examen périodique universel :

Relever les défis du 3<sup>e</sup> cycle » 2017. <[https://www.francophonie.org/IMG/pdf/epu2017-weboif\\_version\\_finale.pdf](https://www.francophonie.org/IMG/pdf/epu2017-weboif_version_finale.pdf)> (Consulté le 21 mars 2018).

## VIII. CONCLUSIONS

L'analyse de la situation du MNERS en Tunisie et la comparaison avec les institutions analogues dans d'autres pays permet de dégager deux catégories de conclusions : certaines relatives à la situation de l'institution tunisienne, et d'autres (dont certaines se recoupent avec la première catégorie) relatives aux MNERS de manière générale, et en particulier en ce qui concerne leur capacité à faciliter la mise en œuvre des recommandations relatives aux DDH.

Le MNERS tunisien constitue comme détaillé dans les paragraphes ci-dessus clairement un modèle à plusieurs égards, notamment par son caractère permanent, l'implication d'un large champ de compétences en son sein, son ancrage légal, et sa capacité relative à coordonner les activités de suivi des recommandations émises par les instances onusiennes de droits humains.

La classification thématique des recommandations compilée par le HCDH<sup>42</sup> en Tunisie comprend une catégorie sur les défenseurs des droits humains. Bien que les membres de la CNEPRSR soient affiliés en fonction de leur institution, et qu'actuellement aucun n'est responsable directement pour une thématique ou population particulière, l'idée évoquée par ISHR d'établir des points focaux thématiques, y compris pour les DDH, a été reçue plutôt favorablement par le représentant de cette institution avec ISHR.

Au-delà de la potentielle désignation d'un point focal sur les DDH, des défis importants perdurent, et en vue de renforcer la protection des droits humains l'institution et de manière générale les MNERS seraient avisés de prioriser :

- Un rééquilibrage du mandat et des pratiques vers une égalité entre la préparation des rapports, examens et visites de mandats internationaux, et le suivi et mise en œuvre des recommandations.

---

<sup>42</sup> HCDH Tunisie, *op. cit.*

- Un renforcement de la coopération et coordination des activités avec la société civile, notamment concernant les phases de mise en œuvre des recommandations.

Une meilleure intégration des activités de la CNCEPRSR avec la société civile et l'INDH aboutira par ailleurs à des synergies, l'harmonisation des politiques relatives aux droits humains, ainsi qu'à éviter de potentiels doublons (comme ça a pu être le cas vraisemblablement avec les initiatives de suivi du CAT entreprises d'une part par la CNCEPRSR et la société civile d'autre part).

Dans une moindre mesure, la CNEPRSR, et plus généralement les MNERS pourraient aussi considérer :

- L'intégration des recommandations des systèmes régionaux de protection des droits humains, en l'occurrence ceux de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples pour la Tunisie.
- La mise en place d'un système en ligne de gestion des données. Dans le cas de la Tunisie, il s'agirait de contributions de la part des 27 intégrant et intégrants de l'institution, dont au moins une partie devrait être accessible en ligne (comme dans les exemples de pays d'Amérique latine susmentionnés). Une telle plateforme faciliterait le processus de suivi des recommandations, la transparence envers le public spécialisé, et la compilation de données et informations en temps réel pour répondre aux requêtes et exigences des organes internationaux de droits humains.
- L'intégration des normes de « droit mou » et les résolutions thématiques, notamment du Conseil des droits de l'Homme et de l'Assemblée générale des Nations Unies.

## IX. ANNEXE 1: INTERLOCUTEURS RENCONTRÉS EN TUNISIE

Par ordre chronologique. Point focal: Me Bassem Trifi, Ligue tunisienne des droits de l'Homme

- Ligue tunisienne des droits de l'Homme (LTDH) : Jamel M'Sallem ; Raoudha Gharbi ; Halima Jouini ,Slah Ourimi
- Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme : Mazen Shaqoura et Alice Lixi
- Organisation mondiale contre la torture (OMCT) : Gabriele Reiter et Camille Henry
- Comité supérieur des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : Taoufik Bouderboula
- Syndicat national des journalistes : Neji Bghouri et Zied Dabbar
- Association tunisienne Justice et égalité (DAMJ) : Hafedh Trifi
- CNCEPRSR : Mondher Bousnina et Mohamed Ali Khaldi
- Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD) : Mounia Ben Jemia et Nadia Hakimi