



**Compte rendu du Webinaire sur la rédaction des rapports alternatifs aux comités  
conventionnels par les INDH**

**Nombre total de participants :** 33

**Pays représentés :** Belgique, Cabo-verde, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, France, Haïti, Luxembourg, Mali, Maroc, Maurice, Roumanie, Rwanda, RDC, Sénégal, Tchad, Togo.

**Modération :** Mme Delphine Couveihnes Matsumoto, spécialiste de programme à la Direction affaires politiques et gouvernance démocratique (DAPG) de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

**Intervenants :**

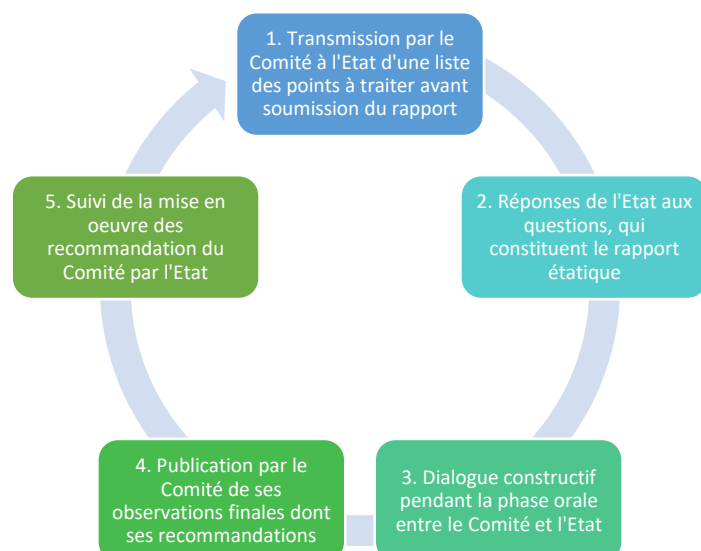
- M. Michel Forst, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits, Secrétaire général de l'Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme et conseiller à la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH France) ;
- M. Patrick Mutzenberg du Centre pour les droits civils et politiques (CCPR) ;
- M. Yao Agbetse du Bureau international catholique pour l'enfance (BICE), expert indépendant pour la situation des Droits de l'Homme en RCA ;
- Mme Fabienne Rossler, Secrétaire générale de la Commission consultative des droits de l'Homme du Grand-duché du Luxembourg (CCDH-Luxembourg);
- Mme Malak Benseghir, Chargée de l'interaction avec le système des Nations unies au Conseil national des droits de l'Homme du Maroc ( CNDH-Maroc)
- Mme Yolande Elessa, Chef de service de la coopération, de la documentation et de la recherche à la Commission nationale des droits de l'Homme et des Libertés du Cameroun (CNDHL-Cameroun) ;

## Les rapports alternatifs des INDH aux comités conventionnels/ le rôle des INDH dans les coopérations avec les organes de traités des Nations unies dans le cadre de l'élaboration des rapports alternatifs – M. Michel Forst

Les INDH ont un rôle très important à jouer auprès des organes de traité, notamment par la soumission de rapports dits alternatifs ou parallèles. La soumission de ce rapport se fait en trois étapes théoriquement.

1. L'INDH demande au gouvernement d'être consultée avant même l'élaboration du rapport par l'Etat, pour apporter son appui, dialoguer, et le commenter avant soumission à l'organe de traité (ex : une note confidentielle). L'objectif est de formuler des critiques constructives en identifiant les points forts du rapport, mais aussi les oublis, les omissions, la mauvaise compréhension ou analyse d'une situation, les erreurs manifestes, voire l'éventuelle mauvaise foi du gouvernement.
2. L'INDH publie un avis une fois le rapport étatique soumis au mécanisme de surveillance des droits de l'Homme. L'avis peut être publié sur le site de l'INDH, et relayé par les médias.
3. L'INDH élabore d'un rapport alternatif ou parallèle. Celui-ci doit être complet mais synthétique en faisant apparaître les principaux points sur lesquelles l'INDH pense que l'Etat devrait être interrogé. Il est important d'y faire figurer les sources en annexe pour une meilleure compréhension par l'organe de traité des bases juridiques du rapport de l'INDH. Il convient de soumettre le rapport suffisamment tôt pour permettre aux membres du comité d'en prendre connaissance, et s'efforcer de rencontrer le président de l'organe de traité pour que l'INDH puisse être auditionnée, y compris à distance, sur son propre rapport. Après l'examen devant le Comité, celui-ci délibère et établit la liste des recommandations à l'Etat. L'INDH peut alors demander au gouvernement de mettre en place un plan de mise en œuvre, notamment avec un calendrier, pour permettre à l'INDH de suivre la mise en œuvre des recommandations.

Au-delà de cette procédure ordinaire une procédure simplifiée a été mise en place dont l'harmonisation est en cours au sein des organes de traité. A ce jour, elle est utilisée par le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'Homme, le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité sur les droits des personnes handicapées et le Comité sur les droits de l'enfant. Ce cycle simplifié permet l'allègement de la procédure (schéma ci-contre).



## **Les bonnes pratiques sur l'élaboration d'un rapport alternatif au Comité des droits de l'Homme**

### **– M. Patrick Mutzenberg**

Les INDH et les OSC jouent rôle essentiel dans les travaux des organes de traités.

**Avant l'examen (préparation de la procédure écrite) :** Dans la procédure simplifiée, le rapport de l'Etat n'est pas le préalable nécessaire à l'examen mais c'est la liste de question de l'organe de traité qui constitue la base du rapport étatique en réponse. Pour l'élaboration des questions, le comité peut recevoir toute information nécessaire et les INDH peuvent proposer des questions, des thèmes, en expliquant pourquoi ils sont essentiels. Il est utile de partir des questions intervenues lors des cycles les plus récents de l'organe de traité pour identifier les recommandations d'alors et leur mise en œuvre depuis. La liste doit donc être exhaustive et mettre en avant tant les problématiques au cœur du mandat de l'INDH que les problèmes rencontrés par elle dans l'exercice de ses fonctions.

**Durant l'examen (dialogue écrit puis oral) :** L'examen oral se construit autour des questions de l'organe de traité et des réponses apportées par les Etats. L'INDH peut alors intervenir en soumettant un rapport alternatif ou parallèle, répondant elle-même aux questions pour apporter son point de vue, pour contredire, pour questionner les réponses de l'Etat. Les INDH ont un temps de parole donné avec des briefing formels (avec traduction et présence de tous les membres du comité) et informels (pour les OSC et les INDH).

**Après l'examen (procédure de suivi de la mise en œuvre des recommandations) :** Cette phase est fondamentale. L'INDH doit s'assurer que tous les acteurs ont connaissance des recommandations, notamment toutes les autorités étatiques (pouvoir exécutif, pouvoir législatif), mais aussi les médias, les OSC. L'INDH est également amenée à faire du plaidoyer pour sensibiliser sur la mise en œuvre des recommandations, notamment pour que le gouvernement adopte un plan d'action.

## **Les bonnes pratiques sur l'élaboration d'un rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant – M. Yao Agbetse**

Les rapports alternatifs ou parallèles ont avant tout vocation à informer les experts des organes de traité. Ils permettent de mobiliser des ressources autres que les informations soumises par les autorités étatiques et d'assurer le suivi de la mise en œuvre par le gouvernement. Le BICE notamment se base sur les projets de terrain pour transmettre aux organes de traité les bonnes pratiques constatées, mais aussi les problèmes qui ont pu émerger dans les processus de mise en œuvre des précédentes recommandations, notamment le manque d'effectivité des mesures. Cela permet de construire un rapport alternatif basé sur les faits.

Le BICE mène également des consultations préalables et noue des coopérations avec des INDH, tel que celle de Côte d'Ivoire lors de l'examen par le Comité sur les droits de l'enfant (CRC) et le comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD). Cette coopération consiste à soutenir la participation de l'INDH dans le processus en apportant les informations nécessaires à l'établissement du rapport alternatif.

L'idée est également de mener une analyse comparée. Cela se fait par la soumission d'un questionnaire pour collecter des informations lors des missions de terrain afin d'établir un diagnostic. En République démocratique du Congo par exemple, le BICE entretient des relations cordiales avec l'INDH, ce qui permet la mise en place de formations et d'activités de renforcement de capacités pour assurer l'échange d'expériences.

Lorsque cela est possible, le rapport alternatif peut aussi être le moyen de dresser un bilan de l'application effective des lois. C'est l'occasion d'évaluer par exemple l'effectivité d'un service public (ex : service d'aide juridictionnelle au Togo). Pour cela, il faut évaluer si les ressources allouées, les conditions de travail des fonctionnaires et autres éléments pratiques sont suffisants et appropriés pour garantir la mise en œuvre effective des lois. L'examen de l'Etat devant un organe de traité est également une opportunité pour l'INDH de sensibiliser le législateur pour l'inciter à développer des législations protectrices des droits de l'Homme.

En définitive, le rapport alternatif a pour objet de communiquer aux membres de l'organe de traité des informations pratiques récoltées sur le terrain, et des informations ayant trait au droit comparé, l'INDH étant alors force de proposition.

L'INDH a également un rôle important à jouer entre l'examen et l'adoption des observations finales par l'organe de traité pour encourager l'Etat à accepter les recommandations formulées.

## **Les pratiques développées en termes d'organisation interne et de méthodologie interne dans le cadre de l'élaboration des rapports alternatifs par la CCDH du Grand-Duché de Luxembourg – Mme Fabienne Rossler**

La Commission consultative des droits de l'Homme du Luxembourg est un organe consultatif du gouvernement à l'image de la CNCDH en France. Elle est composée d'un secrétariat de quatre personnes et de 21 membres bénévoles.

La CCDH ne contribue pas à la rédaction du rapport du gouvernement, mais se base sur celui-ci pour le critiquer par la suite dans son propre rapport parallèle. Parfois, la CCDH n'a pas l'occasion de rédiger de rapport en raison du manque de ressources mais aussi car les échéances sont très courtes. Les derniers rapports ont été soumis au Comité sur les droits de l'enfant et au Conseil des droits de l'Homme dans le cadre de l'examen périodique universel (EPU) en 2018. La CCDH se consacre actuellement à l'élaboration de rapports parallèles pour l'examen à mi-chemin dans le cadre de l'EPU, ainsi que le prochain examen du Luxembourg devant le Comité sur les droits des personnes handicapées.

**Méthodologie de travail interne :** la CCDH part du dernier examen par l'organe de traité, sélectionne les questions prioritaires, rassemble les recommandations déjà formulées par la CCDH, et analyse le rapport du gouvernement sous un angle critique.

**Rédaction du rapport parallèle :** la CCDH commence par réunir les groupes de travail thématique encadrés par le secrétariat de l'institution pour obtenir des informations qui reflètent la réalité sur le terrain. Puis elle organise des consultations avec la société civile (ONG, organisations partenaires, notamment l'Ombudsman qui peut recevoir des plaintes individuelles, autres INDH, ministères et administration). La CCDH participe notamment à un comité sur les droits de l'Homme auquel participent les représentants des ministères, qui peuvent être directement interrogés sur des questions spécifiques. La rédaction finale du rapport est faite par le secrétariat, dans le respect de la structure des observations générales de l'organe de traité lors du dernier examen. Le rapport est ensuite soumis au comité, publié sur le site, transmis au gouvernement, au Parlement, et toutes les organisations qui y ont contribué. Il est aussi fourni aux organes de presse.

**Difficultés rencontrées :** La limite des mots rend difficile l'exhaustivité du rapport alternatif. Les précédentes recommandations et les questions des organes de traité sont formulées de manière trop générale ou vague. La CCDH a également pu avoir du mal à prendre connaissance des échéances fixées par l'organe de traité. Il convient alors de contacter le secrétariat de l'organe de traité, ou bien GANHRI.

## **Le rôle joué dans la préparation d'un rapport sur la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIRPD) pour le Comité des droits des personnes handicapées (CRDP) par le CNDH du Maroc – Mlle Malak Benseghir**

Le CNDH interagit avec tous les organes de traités et a récemment soumis son premier rapport au CRDP. La délégation interministérielle du Maroc est chargée de l'élaboration des rapports en collectant les informations auprès de tous les ministères et d'organiser des consultations avec la société civile. Elle est dans l'obligation d'envoyer le rapport national au CNDH en lui demandant son avis. Cela permet

au CNDH de souligner les points forts et les points faibles, les défis que rencontre l'Etat pour mettre en œuvre ses engagements nationaux et internationaux, mais aussi de partager les activités du CNDH pour les faire connaître au Comité, notamment en matière de traitement de plaintes individuelles.

L'agenda très chargé du CRDP a repoussé l'examen du Maroc en 2017, année où le CNDH a soumis son rapport parallèle qui présente la situation des personnes handicapées au Maroc, ses réponses à la liste des questions. Une pré-session a également été organisée entre les OSC et le CNDH en août 2017 et le CNDH a pu obtenir une réunion directe avec le Rapporteur du Comité.

Le CNDH est une INDH de catégorie A, qui peut intervenir pour dialoguer avec le gouvernement lors de l'examen et faire une allocution de clôture, mais aussi introduire des recommandations qui sont intégrées en partie dans le rapport de l'organe de traité. Le CNDH publie ensuite les recommandations en les vulgarisant. Le rapport du CNDH s'est construit comme suit : I. Mise en œuvre des dispositions générales, II. Le droit à l'éducation, III. Les personnes incarcérées handicapées, IV. Accès à l'emploi, V. Accessibilité, VI. Reconnaissance de la personnalité juridique, VII. Participation à la vie publique, VIII. Renforcement des capacités, sensibilisation et coopérations internationales

Dans chaque partie, un encadré a été introduit pour participer à l'élaboration de la liste de questions à adresser au gouvernement.

**Procédure de l'élaboration du rapport alternatif :** C'est la direction de la coopération et des relations internationales qui est chargée de le rédiger, notamment une personne qui maîtrise les notions et les règles de *reporting* dans le système de protection des Nations unies. Elle compile les informations des 27 membres du CNDH (juges, avocats, médecins, etc.) mais aussi des commissions régionales, les directions de protection des DH et de traitement des plaintes de l'INDH. Cette compilation est complétée avec les avis et rapports du CNDH rendu vis-à-vis de cette convention. L'élaboration du rapport se poursuit avec l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations lors du dernier examen, l'analyse de la situation actuelle et le rappel des recommandations du CNDH.

**Conseils et bonnes pratiques :**

- Éviter de se concentrer trop sur les points positifs avancés par le rapport de l'Etat. Au vu du nombre de mots, il s'agit de se concentrer principalement sur les défis et les lacunes.
- Saisir l'occasion pour faire du plaidoyer en vue de la mise en œuvre effective des recommandations du CNDH.
- Partager et vulgariser le rapport parallèle, notamment par sa publication et l'organisation de rencontres pendant et après l'examen du Maroc par les différents organes de traités.

L'une des difficultés majeures rencontrées par le CNDH a été la nécessité de traduire le rapport en anglais car les membres n'ont pas pu lire le rapport dans sa version francophone. Cela constitue une réelle lacune du système conventionnel actuel, alors que le français est une langue officielle et une langue de travail dans le système des Nations unies. Il faut préserver le français et inciter les organes de traités à travailler aussi dans cette langue. Il a été souligné qu'il n'y a pas suffisamment de contributions des pays francophones pour la traduction, mais les experts membres des comités ont des

logiciels de traduction performants à leur disposition, ce qui ne nécessite pas nécessairement de recourir au service de traduction.

**La collaboration avec les OSC et l'Etat dans le cadre de l'élaboration d'un rapport alternatif : exemple de l'EPU par la Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés (CNDHL) du Cameroun – Mme Yolande Eleassa**

Au Cameroun, l'Etat a choisi l'option participative dans le cadre de l'interaction avec les mécanismes de surveillance des droits de l'Homme. La CNDHL est d'ailleurs formellement chargée d'organiser la consultation pour recueillir la contribution des OSC au rapport périodique de l'Etat. Cependant l'Etat n'est pas tenu de prendre en compte les analyses critiques ou enrichissements de la société civile, d'où le rôle essentiel de la CNDHL d'insister auprès des OSC pour qu'elles préparent leurs rapports alternatifs et de s'associer entre elles pour le faire lorsqu'elles partagent des sujets d'intérêts communs ou des sujets prioritaires.

La CNDHL insiste auprès de l'Etat pour que les réponses apportées aux recommandations des organes de traités ou de l'EPU soient utiles et adaptées pour éviter que cela ne conduise à la reformulation des mêmes recommandations d'un examen à l'autre. En effet, il s'avère que certaines recommandations sont répétées au fil des ans car les réponses apportées par l'Etat sont souvent insatisfaisantes. Elles manquent quelquefois de données statistiques fiables ou d'argumentaire sur l'impact des mesures prises pour répondre à une recommandation. La CNDHL utilise généralement ces éléments de faille pour formuler son rapport alternatif de manière à engager l'Etat à faire davantage d'efforts pour réaliser les recommandations.

Par ailleurs le Service de la coopération de la CNDHL fait le suivi des recommandations et partage aussi bien avec l'Etat qu'avec les OSC, le calendrier de passage devant les organes de traité.

## Débats :

**Contribution de M. Bakari Sidiki Diaby, membre du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, et ancien Secrétaire Exécutif Adjoint de la Commission Nationale des Droits de l'Homme de Côte d'Ivoire.** Celui-ci a constaté à son arrivée comme membre du CERD que le français était faiblement utilisé dans les activités du système de protection des droits de l'Homme des Nations unies.

Il constate que les INDH participent rarement aux activités du CERD, même celles dotées du statut A. Le CERD rencontre les OSC, même lorsqu'elles ne peuvent pas se déplacer, pour qu'elles lui fournissent de solides informations pour mener au mieux un dialogue constructif avec les Etats. M. Bakari Diaby encourage les INDH, même si elles n'ont pas le statut A, à s'engager dans le dialogue avec le CERD comme les OSC le font. Elles ont particulièrement contribué à la recommandation n°36 du CERD portant sur la prévention et la lutte contre le profilage racial. C'est pourquoi il faut renforcer les actes de coopération, et que les INDH s'impliquent davantage dans les activités des organes de traité. Il est donc utile d'avoir du personnel qualifié dédié aux mécanismes internationaux de contrôle, d'interpeler le comité directement, notamment en faisant des encadrés comme le fait le CNDH du Maroc.

M. Baye de la CNDH de République démocratique du Congo, jeune INDH créée il y a seulement 5 ans est intervenu. L'interaction avec les organes de traités a commencé en 2017-2018 avec le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes et le Comité contre la torture. L'INDH dit rencontrer des difficultés dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations et des constatations sur les communications individuelles. Cependant, si les règlements intérieurs des organes de traité ne prévoient pas à ce jour la transmission automatique des recommandations aux INDH, le document sur la méthodologie de travail des comités avec les INDH fait de ces institutions de véritables partenaires. GANHRI fait également de plus en plus un travail de transmission officielle.

Les INDH pourrait être plus actives, par exemple avec l'organisation de pré-sessions avec les OSC, pour s'assurer que les problématiques qu'elles soulèvent dans leur rapport alternatif s'accordent avec les défis du terrain. Après les réponses de l'Etat à la liste de questions, les INDH peuvent encore jouer un rôle essentiel en fournissant des informations actualisées avant l'examen du rapport par le Comité.

Le Comité Sénégalais des droits de l'Homme (CSDH) siège au Conseil consultatif des droits de l'Homme, qui élabore les rapports nationaux aux comités en collaboration avec les OSC et les représentants des ministères. Le CSDH décide de ne pas présenter de rapport parallèle, et à défaut de statut A, n'a pas de possibilité d'intervenir lors de l'examen. Cependant, comme précisé plus haut, le fait que l'INDH soit consultée et participe à l'élaboration du rapport par l'Etat en étant force de proposition n'exclue aucunement que l'INDH remplisse son rôle d'organe indépendant en formulant des critiques constructives à l'égard du rapport étatique à la lumière des faits et du droit. Il appartient aux INDH de faire émerger de bonnes pratiques, des pratiques positives, pour informer le comité à la fois des avancées et des défis restants. Les INDH doivent jouer les deux rôles, d'autant plus que l'avis de l'INDH n'est pas forcément pris en compte lors de l'élaboration du rapport étatique. L'INDH, va donc, dans son rapport alternatif se baser sur les informations fournies par le gouvernement comme sur les données du terrain pour consolider ou contredire les informations du rapport étatique.

Toutes les informations sont disponibles sur les sites internet des comités. Il convient donc pour les INDH de s'assurer qu'elle dispose d'un ou des personnel(s) dédié(s) à la veille permanente du système de protection des Nations unies et autres mécanismes de protection des droits de l'Homme. Un renforcement de capacités des INDH en la matière serait le bienvenu.