



Assemblée générale

Distr. générale
15 août 2023
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-neuvième session

28 février-1^{er} avril 2022

Point 4 de l'ordre du jour

**Situations relatives aux droits de l'homme
qui requièrent l'attention du Conseil**

Progrès accomplis dans l'application des mesures de suivi adoptées comme suite aux recommandations figurant dans le rapport intitulé « A brief and independent inquiry into the involvement of the United Nations in Myanmar from 2010 to 2018 » et destinées à renforcer la capacité de prévention des organismes des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général*

Résumé

Dans sa résolution 73/264 sur la situation des droits de l'homme au Myanmar, l'Assemblée générale a pris note de la recommandation de la mission d'établissement des faits préconisant la conduite d'une enquête approfondie et indépendante sur l'engagement des organismes des Nations Unies au Myanmar depuis 2011, et a encouragé ces organismes à assurer le suivi des questions soulevées et à garantir la prise en compte des préoccupations relatives aux droits de la personne dans le cadre de toute collaboration avec le Myanmar. En décembre 2018, en application de la résolution 73/264 de l'Assemblée générale et de la résolution 39/2 du Conseil des droits de l'homme, le Secrétaire général a chargé Gert Rosenthal de mener une enquête indépendante sur l'engagement des organismes des Nations Unies au Myanmar entre 2011 et 2018. À la suite des exposés oraux qui lui ont été présentés en 2020 et 2021 au sujet des conclusions du rapport Rosenthal et de la suite donnée aux recommandations qui y figurent, le Conseil, dans sa résolution 46/21, a invité le Secrétaire général à présenter un rapport écrit sur les progrès accomplis dans l'application des mesures de suivi destinées à renforcer la capacité de prévention des organismes des Nations Unies et à accroître l'efficacité de leurs travaux.

* Le présent document a été soumis après la date prévue afin que l'information la plus récente puisse y figurer.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 73/264 sur la situation des droits de l'homme au Myanmar, l'Assemblée générale a pris note de la recommandation de la mission d'établissement des faits préconisant la conduite d'une enquête approfondie et indépendante sur l'engagement des organismes des Nations Unies au Myanmar depuis 2011, et a encouragé ces organismes à assurer le suivi des questions soulevées et à garantir la prise en compte des préoccupations relatives aux droits de la personne dans le cadre de toute collaboration avec le Myanmar¹. En application de la résolution 73/264 de l'Assemblée générale et de la résolution 39/2 du Conseil des droits de l'homme, en décembre 2018, le Secrétaire général a chargé Gert Rosenthal de mener une enquête indépendante sur l'engagement des organismes des Nations Unies au Myanmar entre 2011 et 2018.

2. Dans ses observations, M. Rosenthal a relevé des difficultés qui peuvent être classées dans trois catégories : a) les structures du système des Nations Unies, la coordination, l'échange d'informations et la prise de décisions ; b) les échanges avec le Gouvernement hôte ; c) les échanges avec d'autres États Membres (directement ou par l'intermédiaire d'organismes des Nations Unies) et la communauté internationale en général, notamment des organisations non gouvernementales internationales.

3. À la suite des exposés oraux qui lui ont été présentés en 2020 et 2021 au sujet des conclusions du rapport Rosenthal et de la suite donnée aux recommandations qui y figurent, le Conseil, dans sa résolution 46/21, a invité le Secrétaire général à présenter un rapport écrit sur les progrès accomplis dans l'application des mesures de suivi destinées à renforcer la capacité de prévention des organismes des Nations Unies et à accroître l'efficacité de leurs travaux.

4. Après que M. Rosenthal a établi son rapport, le Secrétaire général a publié le document intitulé « La plus haute aspiration : Un appel à l'action en faveur des droits humains » dans lequel il a recommandé que l'Organisation des Nations Unies (ONU) promeuve une conception des droits humains qui soit porteuse de changements, qui offre des solutions et dans laquelle chaque être humain se retrouve. Il y a souligné que les droits humains relevaient de la responsabilité de chacun des acteurs du système des Nations Unies et que la culture de ces droits devait être ancrée dans toutes leurs activités, aussi bien sur le terrain qu'au niveau régional et au Siège², et a établi clairement le lien entre protection des droits de l'homme et prévention des conflits. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre des efforts menés actuellement comme suite à cet appel à l'action et aux recommandations formulées par le Secrétaire général dans son rapport « Notre Programme commun »³, présenté en septembre 2021, recommandations qui s'articulent autour de quatre grands axes, notamment un nouveau contrat social ancré dans les droits humains.

5. L'appel à l'action en faveur des droits humains et le document « Notre Programme commun » donnent au système des Nations Unies les orientations, la cohérence et l'élan qu'il lui faut pour faire en sorte que les droits de l'homme soient au cœur de l'action menée au titre des trois piliers que sont le développement, la paix et sécurité et les droits de l'homme, comme envisagé par M. Rosenthal dans son rapport.

¹ Résolution 73/264 de l'Assemblée générale, par. 6.

² « La plus haute aspiration : Un appel à l'action en faveur des droits humains », p. 4.

³ Voir [A/75/982](#).

II. Structures du système des Nations Unies, coordination et prise de décisions

A. Une nouvelle génération d'équipes de pays des Nations Unies œuvrant sous la houlette d'un coordonnateur résident habilité et indépendant

Mise en place du système redynamisé de coordonnateurs résidents

6. Dans son rapport, M. Rosenthal a examiné les possibilités offertes et les difficultés engendrées par l'arrivée d'une nouvelle génération d'équipes de pays des Nations Unies et de coordonnateurs habilités susceptibles d'améliorer la coordination des objectifs fixés à l'échelle du système, par opposition aux objectifs plus restreints de chaque entité de l'équipe de pays⁴. Il a souligné qu'il était important de prendre les bonnes décisions face aux situations complexes comme celle du Myanmar, notamment en favorisant la coordination entre les trois piliers⁵.

7. La réforme du système des Nations Unies pour le développement devait notamment passer par la mise en place d'un système redynamisé de coordonnateurs résidents aux niveaux mondial, régional et national, au service de 162 pays et territoires. Comme le prévoyait M. Rosenthal dans son rapport, la réforme a permis d'améliorer considérablement les capacités des équipes de pays en ce qui concerne la conduite d'interventions coordonnées en réponse à des problèmes complexes. Le cadre de gestion et de responsabilité met en évidence la responsabilité partagée qu'ont les coordonnateurs résidents et les équipes de pays de veiller à ce que la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 fasse progresser le respect des droits de l'homme, objectif fondamental énoncé dans la Charte des Nations Unies que l'on retrouve aussi dans la définition d'emploi des coordonnateurs résidents. Ces derniers sont notamment chargés de promouvoir et de défendre les valeurs, les normes et les principes fondamentaux de la Charte, tels que le respect et la protection des droits de l'homme, l'égalité des sexes et l'engagement pris dans le cadre des objectifs de développement durable de ne laisser personne de côté.

8. Le système redynamisé de coordonnateurs résidents aide les équipes de pays des Nations Unies à aider plus efficacement les gouvernements à respecter leurs engagements et obligations en matière de droits de l'homme. Les orientations internes relatives au plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable contiennent des critères à respecter aux fins de la prise en compte des principes des droits de l'homme dans les analyses communes de pays et dans la programmation par pays.

9. Les plans-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable sont pris en main par les pays et alignés sur les priorités nationales de développement, le Programme 2030 et les principes de la Charte des Nations Unies. Ils décrivent l'appui que doit fournir le système des Nations Unies pour le développement aux parties prenantes nationales pour les aider à atteindre les objectifs de développement durable de façon intégrée, sans que personne ne soit laissé de côté, et à respecter les droits de l'homme ainsi que d'autres normes et obligations internationales.

10. La réforme a transformé la façon dont les équipes de pays des Nations Unies interviennent sur le terrain en cas de problème touchant les droits de l'homme, notamment sur les questions de prévention. En 2019, par exemple, en réponse aux informations selon lesquelles la police chilienne avait fait un usage excessif de la force pendant des manifestations, le Coordonnateur résident et l'équipe de pays des Nations Unies ont plaidé ensemble auprès des autorités nationales en faveur du respect strict des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Avec l'appui de l'équipe de pays, la police a revu les protocoles internes relatifs à la gestion des manifestations.

⁴ Gert Rosenthal, « A brief and independent inquiry into the involvement of the United Nations in Myanmar from 2010 to 2018 », mai 2019, p. 25.

⁵ Ibid.

11. Aux Philippines, l'équipe de pays des Nations Unies collabore étroitement avec le Gouvernement, la Commission philippine des droits de l'homme et des organisations de la société civile à l'exécution d'un programme commun des Nations Unies sur les droits de l'homme visant à fournir, en application de la résolution 45/33 du Conseil des droits de l'homme, une assistance technique et une aide au renforcement des capacités, notamment en ce qui concerne la mise en place de mécanismes nationaux d'établissement des responsabilités, la collecte de données sur les violations imputées à la police, la société civile et la Commission des droits de l'homme, le mécanisme national d'établissement de rapports et de suivi, et l'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans la lutte contre la drogue et le terrorisme.

12. Au Mexique, le Gouvernement et l'équipe de pays des Nations Unies ont examiné ensemble les engagements pris au niveau international dans le domaine des droits de l'homme et les recommandations adressées au pays par les mécanismes des droits de l'homme, et ils les ont intégrés dans le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable afin que les activités menées par des entités des Nations Unies dans le pays contribuent aux objectifs de développement durable et aident le Mexique à s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme (lesquelles sont ancrées dans le Programme 2030).

13. À Sri Lanka, l'équipe de pays des Nations Unies a mis en place plusieurs outils d'analyse des risques et d'alerte rapide pour favoriser la prise en compte systématique de la prévention dans sa programmation et ses démarches auprès des parties prenantes, y compris la prise en considération des conséquences du conflit dans l'analyse commune de pays et le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Les enseignements tirés de l'analyse des risques sont à présent exploités dans la conception des programmes et dans le cadre du dialogue avec un large éventail de parties prenantes nationales, notamment le Gouvernement, les partis de l'opposition et les partis minoritaires, la société civile et le secteur privé. Ce nouveau mode de programmation vise également à combattre des risques nouveaux, comme les discours haineux en ligne, au moyen de partenariats avec la société civile et des plateformes de médias sociaux.

14. Les gouvernements des pays de programme ont constaté et salué cette évolution et, plus largement, le changement d'approche. D'après une enquête menée par le Département des affaires économiques et sociales, ils estiment que les coordonnateurs résidents jouent un rôle plus dynamique (81 %), sont plus impartiaux (67 %), ont une meilleure capacité de coordination (73 %) et se concentrent davantage sur les résultats communs (78 %) par rapport à la période antérieure au 1^{er} janvier 2019, date de la mise en place du nouveau système de coordonnateurs résidents. Environ 78 % d'entre eux voient le coordonnateur résident comme un véritable point d'accès aux entités des Nations Unies dans le pays⁶. S'agissant de l'amélioration de la cohérence entre les piliers du système des Nations Unies, 76 % des gouvernements des pays de programme estiment que les coordonnateurs résidents ont contribué à accroître les effets de synergie entre les interventions menées dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire ou de la consolidation de la paix en 2020.

Rôles et responsabilités de l'équipe de pays des Nations Unies

15. De nombreux éléments montrent que, grâce aux améliorations apportées par le système des coordonnateurs résidents – en matière de dynamisme, de coordination et de mobilisation –, les équipes de pays des Nations Unies apportent une contribution plus utile et mieux adaptée à l'objectif global de la réalisation du Programme 2030 et du renforcement de la synergie entre les activités menées dans les domaines de l'aide humanitaire, du développement et de la paix et la sécurité, sur le socle des droits de l'homme. D'après les informations recueillies en 2019 et 2020, les gouvernements s'accordent en grande majorité (91 %) sur le fait que, depuis que la réforme a été amorcée en 2018, les équipes de pays répondent mieux à leurs besoins en matière de développement et collaborent davantage

⁶ Enquête du Département des affaires économiques et sociales auprès des gouvernements de pays de programme, 2020.

(77 %), notamment dans le contexte des mesures de riposte contre la maladie à coronavirus (COVID-19).

16. Ces retours positifs montrent que ce n'est qu'en collaborant davantage et en travaillant de façon transparente, en fonction de la demande, que les entités des Nations Unies sur le terrain pourront apporter aux pays le soutien porteur de changements dont ils ont besoin pour atteindre les objectifs de développement durable. Le système des Nations Unies pour le développement a bien avancé dans sa transition, et l'appel lancé dans l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies de 2020 afin que les équipes de pays mettent plus efficacement leurs compétences spécialisées, outils et plateformes à la disposition des pays – comme convenu dans les plans-cadre de coopération ou cadres de planification équivalents établis aux fins de la réalisation du Programme 2030 – est bienvenu, car il appartient à toutes les entités du système des Nations Unies pour le développement d'aider les gouvernements dans les actions qu'ils mènent pour respecter leurs obligations et engagements au regard du droit international dans le domaine des droits de l'homme, y compris dans le contexte du relèvement après la pandémie de COVID-19.

17. Même si des progrès considérables ont été faits, il est encore possible d'améliorer l'appui que le système des Nations Unies est en mesure d'apporter sur le terrain, sous la direction du coordonnateur résident, pour faciliter la réalisation du Programme 2030. Pour ce qui est du renforcement de la collaboration dans les domaines du développement, de la paix et de l'aide humanitaire sur le socle des droits de l'homme, les entités du système des Nations Unies pour le développement disent avoir des difficultés à définir la notion de « résultats collectifs » et à savoir comment l'intégrer dans les outils de planification actuels que sont, entre autres, les plans-cadre de coopération, les plans de réponse humanitaire et les cadres stratégiques intégrés. Dans son rapport sur l'examen du fonctionnement du système des coordonnateurs résidents, le Secrétaire général a souligné que ce problème devait être résolu et qu'il fallait assurer un financement adéquat et remédier à l'approche cloisonnée des donateurs quant aux mécanismes de financement des actions menées dans les domaines de l'action humanitaire, du développement et de la paix⁷.

Rôle et responsabilités de l'équipe de pays des Nations Unies au Myanmar

18. Au Myanmar, l'équipe de pays des Nations Unies comprend 18 entités résidentes, quatre entités non résidentes, dont le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, travaillant à distance depuis Bangkok. Présente dans les 15 états et régions du pays, elle se compose de 2 600 personnes, dont 350 recrutées au plan international. Depuis que les militaires ont pris le pouvoir en février 2021, l'équipe de pays s'est engagée à rester et à faire son travail en donnant la priorité à l'aide humanitaire et aux besoins les plus pressants en matière de développement au niveau local. Elle s'est efforcée d'exploiter tous les canaux disponibles et a mis en place des systèmes permettant de garantir que les droits de l'homme restent l'une des grandes priorités de l'ensemble de ses programmes et activités.

Traduire en actes les impératifs relatifs aux droits de l'homme : principaux mécanismes et stratégies des équipes de pays des Nations Unies

19. En 2019, M. Rosenthal a conclu dans son rapport que des défaillances systémiques et structurelles entravaient l'action menée par les entités des Nations Unies en réponse à la dégradation de la situation au Myanmar. En 2020, l'équipe de pays des Nations Unies a mené plusieurs initiatives visant à ce que les activités déployées par ces entités contribuent véritablement à la promotion et à la protection des droits de l'homme, notamment en tenant compte des recommandations de M. Rosenthal. Sous la direction du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire, elle a pris des mesures pour mettre en application l'initiative « Les droits de l'homme avant tout » et pour concrétiser l'appel à l'action en faveur des droits humains lancé par la suite. La stratégie en matière de droits de l'homme adoptée en juillet 2020 définit un cadre commun pour l'engagement de l'équipe de pays

⁷ A/75/905, par. 103.

auprès de diverses parties prenantes dans ce domaine, en coordination avec les entités concernées du système des Nations Unies.

20. Établie en mars 2017 par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 34/22, la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar a été chargée d'établir les faits et les circonstances concernant les allégations de violations des droits de l'homme par des membres de l'armée et des forces de sécurité au Myanmar, en particulier dans l'État de Rakhine. En septembre 2020, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a soumis au Conseil un rapport détaillé sur son analyse de la situation des droits de l'homme dans le pays ainsi qu'une évaluation de la suite donnée aux recommandations de la mission d'établissement des faits⁸. Un autre rapport sur la situation au Myanmar a été soumis en septembre 2021⁹. Les entités des Nations Unies présentes dans le pays s'emploient activement à appliquer systématiquement, dans toutes leurs activités et tous leurs programmes, les principes que sont l'approche fondée sur les droits de l'homme, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et l'idée de ne laisser personne de côté, dans l'esprit des objectifs de développement durable.

21. Conformément aux recommandations de M. Rosenthal, qui préconise de mobiliser de façon cohérente les différents mandats, filières et domaines de spécialisation des entités des Nations Unies et à calibrer la manière dont ils sont exploités afin de garantir un engagement constructif auprès des États Membres, l'équipe de pays des Nations Unies a pris des mesures pour tirer profit des mécanismes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme, notamment l'Examen périodique universel.

Activités de surveillance et d'information des équipes de pays des Nations Unies

22. Conformément aux recommandations de M. Rosenthal, le Bureau du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire veille à ce que des informations, des analyses et des conseils sur les droits de l'homme et l'évolution du conflit soient communiqués en temps voulu, et ce, en étroite coordination avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Bureau de l'Envoyée spéciale du Secrétaire général pour le Myanmar.

23. L'équipe spéciale de pays (surveillance et information) et le groupe de travail sur les dispositifs de suivi, d'analyse et de communication d'informations sur la violence sexuelle liée aux conflits ont organisé des réunions dans le mois qui a suivi le coup d'État militaire et continuent à s'efforcer, dans les limites de leur mandat, de protéger les enfants ainsi que les personnes victimes de violence sexuelle liée aux conflits, en dépit des difficultés et des problèmes d'accès dus au caractère limité des autorisations de déplacements accordées par les autorités.

24. Conformément à la résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité, le mécanisme de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre des enfants en situation de conflit armé est opérationnel depuis 2007 au Myanmar. Il informe la communauté internationale des violations commises contre des enfants et, dans le cadre de plans d'action assortis de délais visant à prévenir et éliminer ces violations, contribue à amener les responsables à répondre de leurs actes. L'équipe spéciale de pays (surveillance et information) supervise l'enregistrement et la vérification des six violations graves commises par toutes les parties au conflit.

Rôle et difficultés du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies au Myanmar

25. L'une des principales tâches du Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire est de définir la position commune de l'équipe de pays des Nations Unies en ce qui concerne ses échanges avec le pouvoir militaire. Juste après l'arrivée des militaires au pouvoir, le Coordonnateur a rassemblé l'équipe de pays pour assurer la poursuite de l'aide humanitaire, qui est vitale, traiter les problèmes relatifs aux droits de l'homme, appuyer les

⁸ [A/HRC/45/5](#).

⁹ [A/HRC/48/67](#).

mesures de prévention et de riposte face à la COVID-19 et fournir une aide au développement d'urgence, en dépit de la complexité croissante des conditions sur le terrain.

26. À l'avenir, l'une des principales difficultés sera de faire en sorte que les entités des Nations Unies continuent de prêter une assistance humanitaire à ceux qui en ont besoin de toute urgence. Le Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire s'efforce de calibrer la manière dont les différentes composantes du Haut-Commissariat aux droits de l'homme sont mises à profit en exploitant les différents mandats et domaines de spécialisation, au Myanmar comme en dehors du pays. Il est fondamental, à cet égard, de poursuivre l'application de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes afin d'orienter l'élaboration et l'exécution des programmes. Cette approche à l'échelle du système, qui encourage les différentes entités du système des Nations Unies à recourir, de manière complémentaire, à des activités de plaidoyer privées et publiques, demeurera essentielle face à la crise des droits de l'homme que connaît le Myanmar.

B. Décisions et voies de communication à l'échelle du système

Assurer la cohérence de l'action du système grâce à des décisions stratégiques et aux principes fondamentaux des droits de l'homme

27. Depuis l'évaluation de M. Rosenthal, certains mécanismes du système des Nations Unies ont été renforcés de manière à assurer la participation de représentants sur le terrain, afin que les hauts responsables qui gèrent des situations particulièrement complexes sur le terrain reçoivent, à brève échéance, des orientations et un appui coordonné du Siège de l'ONU, et que les questions préoccupantes soient portées aussi rapidement que nécessaire à l'attention des décideurs de haut niveau.

28. Dans l'appel à l'action en faveur des droits humains qu'il a lancé en février 2020, le Secrétaire général a exposé son approche, selon laquelle les droits de l'homme doivent être au cœur des activités de l'ensemble du système des Nations Unies et a engagé ce dernier à mieux exploiter les outils et les moyens dont il disposait. Il a affirmé en particulier que l'ONU continuerait d'améliorer sa culture en s'appuyant sur les initiatives existantes – notamment « Les droits de l'homme avant tout » et la suite donnée au rapport Rosenthal – qui plaçaient la prévention, la protection et les droits humains au cœur des efforts de sensibilisation, de la prise de décisions et de la conception de programmes sur le terrain, dans les bureaux régionaux ou au Siège¹⁰. En 2020, un groupe de travail interinstitutions représentant 35 entités des Nations Unies a été mis sur pied et chargé de donner suite aux recommandations de l'appel à l'action avec l'aide de sept équipes spéciales interinstitutions, chacune composée de représentants du Siège de l'ONU et de représentants du terrain. Le groupe de travail et les équipes spéciales contribuent aussi à l'échange d'informations, de vues et d'éléments nouveaux entre les trois piliers et servent de canaux supplémentaires pour la communication d'informations et de données d'analyse entre le terrain et le Siège de l'ONU.

29. Dans son appel à l'action, faisant fond sur les efforts considérables déployés au titre de l'initiative « Les droits de l'homme avant tout », le Secrétaire général a élargi la portée des droits de l'homme pour démontrer qu'ils étaient pertinents et applicables au regard des enjeux mondiaux actuels, qu'il s'agisse de la crise climatique, de l'espace civique, de l'égalité des sexes ou encore des droits dans la sphère numérique. La prise en considération systématique des principes relatifs aux droits de l'homme dans l'analyse, la planification et la programmation à l'échelle du système est un principe central de l'initiative « Les droits de l'homme avant tout ». Dans son appel à l'action, le Secrétaire général a défini des domaines concrets dans lesquels les entités devraient collaborer à l'élaboration d'outils et de mécanismes en ce sens. La deuxième phase d'exécution met l'accent sur l'application sur le terrain, qui doit s'accompagner d'un travail de communication spécial.

¹⁰ « La plus haute aspiration », p. 7.

30. En 2020, en concertation avec des partenaires du système des Nations Unies, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a dirigé l'élaboration d'orientations pratiques sur les moyens de tirer le meilleur parti de l'Examen périodique universel en tant que principal outil de participation dans le cadre de l'approche adoptée par l'ONU en matière de droits de l'homme au niveau des pays¹¹. Ces orientations viennent compléter la note d'orientation du Groupe des Nations Unies pour le développement durable sur les droits de l'homme à l'intention des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies, qui vise à doter les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des outils et des ressources dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités en ce qui concerne la promotion et la protection des droits de l'homme¹².

Améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion des informations à l'échelle du système

31. Sur le terrain, les nouveaux cadres de coopération et analyses communes de pays ont ouvert la voie à un processus plus complet d'échange d'informations, d'analyse et de programmation englobant les trois piliers, ce qui facilite l'adoption d'une approche préventive par les entités des Nations Unies.

32. Dans son appel à l'action, le Secrétaire général a souligné que l'exécution du mandat et de l'action des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies devait reposer sur une analyse des risques et des perspectives en matière de droits humains qui tienne compte, entre autres, des questions de genre, et recommandé d'accroître, avec l'accord du gouvernement hôte, la présence de conseillers pour les droits de l'homme auprès du bureau du coordonnateur résident. Les conseillers pour les droits de l'homme, dont le nombre est passé de 34 en 2018 à 54 en 2021, travaillent de plus en plus en coordination avec des conseillers pour la paix et le développement. Dans les cas où ils sont déployés seuls, les conseillers pour la paix et le développement devraient aider le coordonnateur résident à détecter au plus tôt les risques en matière de droits de l'homme et à y faire face.

33. Le Centre de coordination des opérations et des réponses aux crises s'efforce d'améliorer la cohérence et l'intégration des informations et des analyses relatives aux trois piliers de l'action du système des Nations Unies au moyen de rapports quotidiens et d'alertes rapides, ainsi que, si nécessaire, de rapports de crise, qui tiennent compte des questions relatives aux droits de l'homme.

C. Collaboration avec les États Membres

Collaboration des entités des Nations Unies avec les États Membres et la communauté internationale

34. Dans son rapport, M. Rosenthal a souligné qu'il fallait mieux coordonner l'action de l'ONU et renforcer la participation des États Membres, en particulier pour favoriser une prévention plus efficace des crises qui soit fondée sur les droits. Des échanges réguliers avec les États Membres sont envisagés pour la deuxième phase d'exécution du domaine « action collective » défini par le Secrétaire général dans son appel à l'action. S'agissant de la composante « droits en période de crise », le Secrétaire général recommande expressément une collaboration plus stratégique avec les États Membres concernés dans le cadre du travail de prévention. Directement ou par l'intermédiaire de ses représentants et envoyés spéciaux, le Secrétaire général a toujours utilisé de ses bons offices pour prévenir l'apparition de conflits ou agir comme médiateur entre les parties à un conflit.

35. Toujours dans le domaine d'action relatif aux droits en période de crise, le Secrétaire général souligne qu'il importe de poursuivre le dialogue stratégique avec le Conseil de sécurité et d'utiliser tout l'éventail d'autres moyens et canaux à disposition, y compris l'influence d'autres acteurs régionaux et internationaux, afin de mieux faire connaître la question et de prévenir les crises. Il affirme en outre que le système des Nations Unies

¹¹ HCDH, « Tirer le meilleur parti de l'Examen périodique universel au niveau des pays : orientations pratiques ».

¹² Groupe des Nations Unies pour le développement, « Guidance note on human rights for resident coordinators and UN country teams ».

« fournir[a] régulièrement au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des analyses et des informations concernant les crises en matière de droits humains et les crises humanitaires en cours et potentielles »¹³.

36. La coopération avec les organisations régionales constitue depuis longtemps l'un des fondements de l'action de l'ONU, comme il est établi au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies et dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. L'ONU et les organisations régionales disposent de capacités particulières et complémentaires qui peuvent contribuer de manière décisive, lorsqu'elles sont bien coordonnées, à la prévention et à la gestion des conflits armés.

37. Ces dernières années, ces liens se sont renforcés et approfondis dans le cadre d'un large éventail d'activités, notamment la consolidation de la paix et la médiation en situation de crise, le maintien de la paix et l'aide humanitaire. Dans le cadre de cette coopération croissante, dans laquelle la prévention des conflits tient une place de premier plan, le Secrétaire général a organisé plusieurs réunions de haut niveau avec des dirigeants d'organisations régionales afin d'assurer la coordination des activités et la compréhension mutuelle.

Appui et collaboration intergouvernementaux

38. La prévention des conflits et la consolidation et la pérennisation de la paix sont au centre de l'action du système des Nations Unies, comme il est indiqué dans la Charte. Le projet de nouvel Agenda pour la paix, faisant une plus grande place à la prévention et à la consolidation de la paix et aux investissements en leur faveur, fait fond sur le programme de prévention du Secrétaire général visant à faire en sorte que les entités des Nations Unies soient plus à même « d'aider les pays à éviter le déclenchement de crises qui causent de lourdes pertes humaines et qui sapent les institutions et les capacités nécessaires pour réaliser la paix et le développement »¹⁴.

39. Parce que les conflits et les crises d'aujourd'hui sont liés entre eux, les travaux et discussions menés et les décisions prises par les organes et mécanismes intergouvernementaux dans le cadre des trois piliers se complètent et se renforcent mutuellement, ce qui permet de mieux appréhender les problèmes mondiaux ou propres à chaque pays et d'élaborer des solutions adaptées. Dans les résolutions de 2016 et de 2020 de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sur la pérennisation de la paix¹⁵ et dans les résolutions 38/18 et 45/31 du Conseil des droits de l'homme sur la contribution du Conseil à la prévention des violations des droits de l'homme, les organes concernés ont affirmé que l'approche fondée sur les trois piliers était fondamentale et qu'il fallait renforcer la cohérence et la collaboration entre les organes et mécanismes concernés.

40. Comme le dit clairement le Secrétaire général dans son appel à l'action, le système des Nations Unies améliore sans cesse la coordination afin que les entités collaborent plus étroitement pour agir rapidement, prévenir les conflits et protéger les droits en période de crise. En rappelant la corrélation bien établie entre l'exercice des droits humains et la résilience face aux crises, le Secrétaire général affirme que les actions en faveur des droits de l'homme font partie des outils collectifs qui permettent au système des Nations Unies et à la communauté internationale de faire en sorte que les efforts menés dans les domaines du développement et de la prévention des conflits soient efficaces et produisent des résultats durables. Le Secrétaire général met aussi en lumière la relation claire entre les objectifs de prévention et de protection, tout en faisant observer que la prévention n'est jamais aussi efficace que lorsque les États prennent leurs responsabilités en matière de droits de l'homme¹⁶.

¹³ « La plus haute aspiration », p. 13.

¹⁴ « Répondre au défi en matière de prévention », *Chronique ONU*, vol. LIV, n° 3 (octobre 2017).

¹⁵ Résolutions 70/262 et 75/201 de l'Assemblée générale et résolutions 2282 (2016) et 2558 (2020) du Conseil de sécurité.

¹⁶ « La plus haute aspiration », p. 6.

41. Le Conseil des droits de l'homme et ses mécanismes examinent régulièrement la situation des pays ainsi que des questions thématiques qui relèvent aussi des domaines de travail d'autres organes intergouvernementaux, notamment la Troisième Commission, le Conseil économique et social, le Conseil de sécurité et la Commission de consolidation de la paix. Depuis la publication du rapport Rosenthal, et surtout depuis l'apparition de la pandémie de COVID-19, le Conseil des droits de l'homme a sensiblement augmenté sa charge de travail et réagit plus promptement aux situations d'urgence.

42. Le rôle joué par les organes et mécanismes chargés des droits de l'homme dans la prévention fait actuellement l'objet d'un processus de réflexion. La Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a relevé des lacunes en matière de protection qu'il conviendrait de combler pour contribuer à l'édification de sociétés plus résilientes et à la pérennisation du développement et de la paix¹⁷. Le Conseil des droits de l'homme a pris acte, dans sa résolution 38/18, de son rôle fondamental dans la prévention des violations, et le rapport soumis en application de la résolution contient des propositions relatives à l'application du mandat de prévention du Conseil et aux moyens de favoriser une collaboration plus étroite entre les acteurs du système des Nations Unies¹⁸. Sur la base du rapport et comme suite à celui-ci, dans sa résolution 45/31, le Conseil a demandé que les capacités du Haut-Commissariat aux droits de l'homme en matière d'alerte précoce et d'action dans le domaine des droits de l'homme soient renforcées et a mis l'accent sur la collaboration entre les organes de l'ONU et les liens étroits entre le pilier « Droits de l'homme » et le pilier « Paix et sécurité » en ce qui concerne la prévention, invitant notamment le Président de la Commission de consolidation de la paix à lui rendre compte chaque année des travaux accomplis par la Commission.

43. Dans sa résolution 45/31, le Conseil des droits de l'homme a en outre demandé que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme continue de porter à l'attention de ses membres les informations relatives à des violations des droits de l'homme laissant entrevoir un risque accru de crise dans le domaine des droits de l'homme et a estimé qu'il pouvait recourir à d'autres modes de travail qui renforcent le dialogue et la coopération avec l'État et la région concernés, dans le but de traiter les causes profondes des violations des droits de l'homme, de prévenir de nouvelles violations et d'intervenir promptement en cas de crise dans le domaine des droits de l'homme. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme applique la résolution pour renforcer la cohérence de l'action du système et les stratégies appliquées au titre des trois piliers en ce qui concerne la prévention durable et structurelle, et pour détecter les signes avant-coureurs des crises et gérer les mesures de riposte rapides, comme l'a demandé le Conseil.

44. Le Conseil des droits de l'homme a aussi insisté sur les liens entre les trois piliers dans d'autres résolutions, en particulier sa résolution 44/23, sur la contribution du respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales à la réalisation des buts et à l'application des principes de la Charte des Nations Unies, et sa résolution 45/28, sur la promotion et la protection des droits humains des femmes et des filles dans les situations de conflit et d'après conflit dans le contexte du vingtième anniversaire de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité.

45. Ces dernières années, les interactions, sous différentes formes, entre les organes intergouvernementaux basés à New York qui relèvent du pilier « Paix et sécurité » et du pilier « Développement » (Conseil de sécurité, Conseil économique et social et Commission de consolidation de la paix) et le Conseil des droits de l'homme et ses mécanismes ont augmenté. Elles pourraient toutefois être encore renforcées.

¹⁷ Voir <https://www.ohchr.org/en/statements/2019/10/statement-un-high-commissioner-human-rights-michelle-bachelet-third-committee-un>.

¹⁸ A/HRC/43/37.

Échanges avec le Myanmar en tant qu'État concerné et appui des États Membres et des organes intergouvernementaux à l'exécution des activités prescrites

46. Avant l'apparition de la pandémie de COVID-19, au début de 2020, l'Envoyée spéciale pour le Myanmar se rendait régulièrement au Myanmar et au Bangladesh, notamment dans le nord de l'État Rakhine, d'où la plupart des Rohingyas ont été expulsés en 2017. Elle a adressé plus de 30 observations et recommandations aux dirigeants du Myanmar (avant la prise du pouvoir par les militaires) sur différentes questions relatives aux droits de l'homme, à la cohésion sociale, aux femmes et à la paix et la sécurité, aux solutions durables, à la citoyenneté, à la liberté de circulation, à l'établissement des responsabilités, à l'accès humanitaire, à l'éducation, au logement ainsi qu'aux droits fonciers et aux droits de propriété. Elle a continué de contribuer au renforcement de la coordination et de la cohérence à l'échelle du système, en concertation étroite avec d'autres entités des Nations Unies et titulaires de mandat indépendants. En ce qui concerne la question centrale de l'établissement des responsabilités, l'Envoyée spéciale a régulièrement exhorté le Myanmar à coopérer avec les mécanismes de l'ONU, notamment le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar et le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar.

47. Après que les militaires ont pris le pouvoir, l'Envoyée spéciale a beaucoup dialogué avec des organisations régionales, notamment l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), l'Union européenne et l'Organisation de la coopération islamique, afin qu'elles interviennent aux côtés du système des Nations Unies en réponse à la crise, à la situation prolongée de déplacement des Rohingyas et, plus globalement, à l'évolution de la situation politique et humanitaire.

48. Depuis le coup d'État militaire, le Conseil de sécurité s'est réuni huit fois pour examiner la situation au Myanmar, a organisé deux réunions selon la formule Arria et a publié cinq déclarations à la presse et une déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation dans le pays. Il a demandé à plusieurs reprises que l'accès sans entrave de l'aide humanitaire soit assuré, réaffirmé son soutien à l'Envoyée spéciale, qu'il a engagée à travailler en étroite collaboration avec l'ASEAN, et demandé que le consensus en cinq points de l'ASEAN soit appliqué rapidement¹⁹. Depuis qu'elle a pris ses fonctions, en décembre 2021, l'Envoyée spéciale préconise la mise en place d'un processus piloté par le Myanmar qui reflète la volonté du peuple, soit ancré dans la cohésion régionale et repose sur une stratégie internationale coordonnée, avec le soutien du Conseil de sécurité. Le Groupe informel d'experts chargé de la question des femmes et de la paix et de la sécurité a examiné la situation du Myanmar en juin 2019²⁰ et organisé une nouvelle réunion le 3 mars 2021 ; l'Envoyée spéciale a reçu un compte rendu des deux réunions. Le Groupe informel d'experts a adressé au Conseil de sécurité des recommandations visant à garantir la sûreté et la sécurité des femmes et, notant que ces dernières jouaient un rôle de premier plan en tant qu'architectes de la paix et des communautés, a préconisé qu'elles soient pleinement représentées dans les processus politiques et y participent véritablement, dans des conditions d'égalité, et mis en exergue la place centrale qu'elles avaient tenue dans les manifestations pacifiques qui ont suivi le coup d'État militaire.

49. Le 18 juin 2021, l'Assemblée générale a adopté la résolution 75/287, dans laquelle elle a demandé que la volonté du peuple soit respectée, qu'il soit mis fin à l'état d'urgence, qu'il n'y ait pas de mouvements d'armes à destination du Myanmar, que tous les droits de l'homme soient respectés et que la transition démocratique puisse progresser durablement, y compris avec l'ouverture du parlement démocratiquement élu et des mesures qui placeraient toutes les institutions nationales, y compris les forces armées, sous l'autorité d'un gouvernement civil pleinement inclusif. Le 16 décembre, l'Assemblée générale a adopté la résolution 76/180 sur la situation relative aux droits humains des musulmans rohingyas et des autres minorités du Myanmar, pour la première fois par consensus.

¹⁹ Pour le consensus en cinq points, voir secrétariat de l'ASEAN, « Chairman's statement on the ASEAN Leaders' Meeting », 24 avril 2021.

²⁰ Voir [S/2019/591](#).

III. Observations

50. Comme il est inscrit dans la Charte des Nations Unies, l'un des buts principaux des Nations Unies est de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Lorsqu'une crise survient, les individus et les communautés doivent être protégés et le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés doivent être respectés.

51. Il demeure essentiel de renforcer la coopération entre les organes intergouvernementaux aux fins de la prévention dans le cadre des trois piliers afin de garantir l'adoption d'une approche globale et intégrée.

52. À ce propos, le Secrétaire général se félicite que le Conseil des droits de l'homme ait décidé, dans sa résolution 45/31, d'inviter le Président de la Commission de consolidation de la paix à lui rendre compte chaque année des travaux accomplis par la Commission pour favoriser une collaboration plus étroite entre les deux organes.

53. Il est particulièrement important que les rapports du Conseil des droits de l'homme qui concernent la prévention soient portés à l'attention des organes compétents de l'ONU, comme l'a demandé le Conseil dans sa résolution 45/31.

54. Les bureaux extérieurs et le Siège de l'ONU continueront à s'employer à améliorer encore la coopération en veillant à ce que les mécanismes de coordination soient opérationnels et puissent mobiliser un appui au plus haut niveau au service des coordonnateurs résidents.

55. Il serait utile de revoir à la hausse les ressources allouées aux coordonnateurs résidents afin que les équipes de pays des Nations Unies qu'ils dirigent puissent faire face aux difficultés et exploiter les possibilités dans le domaine des droits de l'homme en agissant de façon coordonnée.
