



# Assemblée générale

Distr. générale  
14 janvier 2020  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quarante-troisième session

24 février-20 mars 2020

Point 5 de l'ordre du jour

### Organes et mécanismes des droits de l'homme

## Synthèse des consultations menées sur la contribution du Conseil des droits de l'homme à la prévention des violations des droits de l'homme

### Rapport des rapporteurs\*

#### Résumé

Le présent rapport est soumis par Yvette Stevens, Pablo de Greiff et Nils Muižnieks, rapporteurs nommés en application de la résolution 38/18 du Conseil des droits de l'homme relative à la contribution du Conseil à la prévention des violations des droits de l'homme. Il fait la synthèse des deux séminaires que les rapporteurs ont organisés à Genève, en avril et en octobre 2019, et des consultations qu'ils ont conduites à Genève et à New York. Il contient des recommandations relatives à la manière d'améliorer le rôle préventif du Conseil et de ses mécanismes, comme énoncé à l'alinéa f) du paragraphe 5 de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale. Conformément à la résolution 38/18, il comprend également des propositions quant à la manière dont le Conseil peut travailler plus efficacement avec tous les piliers du système des Nations Unies en vue de renforcer la cohérence à l'échelle du système et de contribuer au maintien de la paix et à la réalisation des objectifs de développement durable.

\* Il a été convenu que le présent rapport serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté des soumetteurs.



## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme en application de sa résolution 38/18. Après une série de résolutions sur le rôle de la prévention dans la promotion et la protection des droits de l'homme<sup>1</sup>, il a été décidé, dans la résolution 38/18, de convoquer deux séminaires intersessions avec les États et d'autres parties intéressées sur la question de la contribution que le Conseil des droits de l'homme pouvait apporter à la prévention des violations des droits de l'homme. Le Conseil a également prié son président de nommer un président-rapporteur et deux rapporteurs chargés de présider et d'animer les deux séminaires intersessions à Genève, de consulter les parties prenantes à Genève et à New York, et de recueillir leurs vues, ainsi que de lui présenter un rapport, à sa quarante-troisième session. Le 18 octobre 2018, le Président du Conseil a nommé Yvette Stevens Présidente-Rapporteuse et Pablo de Greiff et Nils Muiznieks rapporteurs.

### A. Portée du mandat

2. Dans le préambule de sa résolution 38/18, le Conseil a réaffirmé que tous les droits de l'homme étaient universels, indivisibles, indissociables et interdépendants et qu'ils se renforçaient mutuellement. Dans le présent rapport, les auteurs mettent donc l'accent sur la prévention des violations de tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels. En outre, la résolution 38/18 doit s'entendre comme se référant à la nécessité de prévenir les violations dans différents contextes, qui vont de ceux dans lesquels les violations sont systématiques (qu'il s'agisse de situations de conflit ou pas) à ceux dans lesquels les violations sont plus sporadiques, voire inexistantes, mais pour lesquels des mesures de prévention sont nécessaires.

3. Dans la résolution 38/18, le Conseil a précisé que le rapport serait centré sur l'institution, à savoir sur le rôle du Conseil dans la prévention des violations des droits de l'homme et sa capacité d'intervenir en cas de crise dans le domaine des droits de l'homme. Il a mentionné l'alinéa f) du paragraphe 5 de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale dans lequel l'Assemblée a énoncé les axes du rôle préventif du Conseil se renforçant mutuellement, à savoir : concourir, à la faveur du dialogue et de la coopération, à prévenir les violations des droits de l'homme et intervenir promptement en cas de crise dans le domaine des droits de l'homme. Dans cette optique, le Conseil, dans sa résolution 38/18, a chargé les trois rapporteurs de présenter des propositions sur la manière dont il pourrait contribuer efficacement à l'avenir à la prévention des violations des droits de l'homme.

4. Dans la résolution 38/18, le Conseil a également prié les rapporteurs de dûment examiner la manière dont le Conseil peut travailler efficacement avec tous les piliers du système des Nations Unies en vue de renforcer la cohérence à l'échelle du système et de contribuer au maintien de la paix et à la réalisation des objectifs de développement durable, et d'attacher l'attention voulue à la disponibilité au sein du système des Nations Unies de ressources financières pour la promotion des droits de l'homme, et en particulier pour la prévention.

### B. Méthode

5. Conformément à leur mandat, les trois rapporteurs ont organisé deux séminaires intersessions à Genève. Le premier, tenu les 9 et 10 avril 2019, était consacré à la façon dont le Conseil et ses mécanismes s'étaient acquittés de leur mandat de prévention et dont ils pourraient à l'avenir prévenir plus efficacement les violations des droits de l'homme. Le second, tenu le 8 octobre 2019, a porté sur les liens entre le Conseil, d'une part, et le pilier Paix et sécurité et le pilier Développement de l'ONU, d'autre part, ainsi que sur les ressources financières dont le système des Nations Unies dispose pour la promotion des droits de l'homme, et en particulier pour la prévention.

---

<sup>1</sup> Résolutions 14/5, 18/13, 24/16 et 33/6 du Conseil des droits de l'homme.

6. Comme prévu par le Conseil dans sa résolution 38/18, les rapporteurs ont également consulté les parties prenantes à Genève et à New York. À Genève, ils ont rencontré des groupes régionaux, des États, le Président du Conseil, la Haute-Commissaire aux droits de l'homme et de hauts responsables du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), le Comité de coordination des procédures spéciales, le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, et des organisations de la société civile. Ils sont également partis en mission à New York, du 10 au 14 juin 2019, mission au cours de laquelle ils ont rencontré des membres du Conseil de sécurité, la Présidente et des membres de l'Assemblée générale, la Présidente du Conseil économique et social, des États, le Secrétaire général, des responsables de départements du Secrétariat, et des représentants d'organismes des Nations Unies, de la Banque mondiale et d'organisations de la société civile.

### C. Considérations préliminaires

7. Le mot « prévention » a un grand nombre de significations. Le plus souvent, à l'ONU, les discussions sur la prévention ne permettent pas de parvenir à une définition et portent essentiellement sur la prévention des conflits, y compris sur le rôle de la communauté internationale en cas de crise, d'où l'appréhension des États qui craignent que la prévention ne serve de prétexte à une ingérence dans leurs affaires internes. Les rapporteurs jugent bon d'insister sur le fait que l'idée selon laquelle la prévention pourrait menacer la souveraineté nationale de quelque manière que ce soit tient souvent au fait que les discussions tournent autour de mots abstraits, dont le sens n'est généralement pas défini. La situation serait plus claire si l'on se concentrait sur des politiques et des programmes de prévention précis.

8. L'essentiel du travail de prévention, notamment quand la communauté internationale apporte une assistance technique, se fait à l'échelon national, à l'initiative des autorités nationales, et sous leur direction. La plupart des programmes qui permettent de prévenir les violations des droits de l'homme passent par l'élaboration et la mise en œuvre de principes généraux, qui relèvent de la prérogative des États concernés et servent leurs intérêts. Lorsqu'ils s'attachent à s'acquitter de leur obligation internationale en matière de prévention, les États ne devraient pas considérer qu'il s'agit simplement de se soumettre à une obligation externe mais plutôt d'honorer une obligation internationale qu'ils ont librement contractée. De surcroît, le droit international laisse à dessein toute latitude aux États pour définir comment ils satisfont concrètement à leurs obligations internationales en élaborant et en suivant des lignes d'action à l'échelon national.

9. De la même manière, les rapporteurs souhaitent souligner l'importance du consensus qui se dégage autour de l'élargissement et du « déplacement en amont » du travail de prévention. Le fait que la plupart des discussions sur la prévention mettent l'accent sur la prévention des crises, l'alerte rapide et l'intervention rapide, renforce la crainte de l'interventionnisme, malgré l'importance de ces trois éléments. La nécessité de l'alerte rapide et de l'intervention rapide signifie toujours que le travail de prévention n'a pas été efficace ou qu'il n'a tout simplement pas été fait. Pour être efficace, la prévention passe par une approche à long terme, fondée sur la recherche des causes profondes des crises qui, s'il n'y est pas remédié, peuvent donner lieu à des crises dans le domaine des droits de l'homme ou à des conflits. Parmi ces causes, on trouve différentes formes de discrimination, un manque d'accès à la justice ou encore la non-jouissance des droits socioéconomiques. La prévention ne devrait pas être limitée à sa dimension opérationnelle, qui vise à écarter des menaces concrètes de violations des droits de l'homme ou à amorcer une désescalade de la violence en cours. Elle devrait comprendre aussi un volet structurel, visant à empêcher les violations systémiques et à réduire les risques de violations à long terme.

10. En outre, comme mis en avant par le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, la prévention ne doit pas être seulement assurée plus en amont mais aussi abordée de manière plus systématique (voir A/72/523 et A/HRC/37/65). Au fil des ans, on a beaucoup appris sur la prévention. Les plus grands obstacles aux progrès dans ce domaine sont, d'un point de vue pratique, le

manque d'investissement et d'engagement et, d'un point de vue épistémique, non pas tant le manque de connaissances que leur morcellement et leur « cloisonnement ». L'herméticité des frontières entre les disciplines qui participent de la réflexion sur la prévention, conjuguée à une fragmentation institutionnelle des travaux menés dans ce domaine, et la priorité donnée aux interventions d'urgence, font mettre de côté des questions de toute évidence pertinentes pour la prévention et sur lesquelles on a acquis des connaissances approfondies. Ces questions ont trait aux politiques, souvent mises en œuvre à l'initiative des États, qui demeurent sous leur contrôle et leur responsabilité et qui durent plus longtemps que la prévention de la crise.

11. Enfin, il est important de rappeler que, si la dimension la plus visible, et assurément essentielle, des droits est le fait qu'ils ouvrent la voie à des prétentions, les droits de l'homme ont été à l'origine conçus non seulement pour permettre de demander réparation (c'est-à-dire en tant que moyens de réagir suite à des violations) mais aussi pour protéger (pour éviter les préjudices). On oublie trop souvent la façon dont ils permettent de régler les problèmes généraux avant qu'ils ne se posent, en renforçant la confiance dans les institutions de l'État, en donnant plus de poids à l'intérêt général et en permettant des formes de communauté. C'est pourquoi les discussions sur le rôle des droits de l'homme dans la prévention n'aboutissent presque jamais. Or, certaines notions essentielles associées aux fondements des droits de l'homme, dont l'égalité et la non-discrimination, peuvent être considérées comme des moyens de prévenir et d'éviter les plaintes. En garantissant l'inclusion ou, tout du moins, la protection des personnes et des communautés contre les différentes formes de marginalisation et de discrimination, les droits de l'homme peuvent largement prévenir les situations qui donnent généralement lieu à des plaintes.

## II. Synthèse des séminaires intersessions

12. Dans sa résolution 38/18, le Conseil a prié les rapporteurs de donner un aperçu des vues formulées lors des deux séminaires. Lorsqu'ils ont étudié le rôle préventif que jouent les mécanismes du Conseil, les participants au premier séminaire ont demandé au HCDH de rassembler les bonnes pratiques en matière de prévention, y compris les mesures prises pour combattre les causes profondes des violations, en vue d'édifier des sociétés résilientes. Ils ont insisté sur le rôle fondamental de l'éducation aux droits de l'homme et sur la nécessité de renforcer les capacités nationales. Les mécanismes nationaux chargés de la mise en œuvre, de l'établissement de rapports et du suivi ont un grand rôle à jouer à cet égard. Les participants ont insisté sur le fait qu'à l'échelon national, tous les acteurs, y compris les parlementaires, devraient être consultés ou associés à l'élaboration des rapports destinés aux mécanismes du Conseil, notamment au Groupe de travail sur l'Examen périodique universel. Ils ont demandé que tous les mécanismes, y compris ceux relevant des procédures spéciales, favorisent un esprit de dialogue et de coopération et exécutent leur mandat conformément aux résolutions en portant création. Ils ont également demandé que les mécanismes d'enquête soient mis en place plus rapidement. Ils ont aussi mis l'accent sur le fait qu'il fallait des fonds supplémentaires pour mettre en œuvre les recommandations des mécanismes du Conseil et faire face au nombre croissant de demandes.

13. Au cours du second séminaire, les participants ont pris acte du décalage entre Genève et New York et demandé que le Conseil et ses mécanismes puissent plus souvent communiquer des informations aux organismes des Nations Unies à New York. Ils ont demandé que les droits de l'homme soient davantage intégrés aux activités de prévention des conflits. Des participants ont relevé qu'il fallait éviter de prendre des sanctions qui avaient une incidence sur la jouissance des droits par les populations. Il fallait que le Haut-Commissaire fasse plus régulièrement part au Conseil des alertes rapides et il importait de réagir rapidement pour y donner suite. Des participants ont préconisé de passer de la confrontation au dialogue et de coopérer davantage avec les États où des menaces pesaient sur les droits de l'homme. Il était nécessaire de disposer de davantage d'environnements confidentiels pour mener une diplomatie préventive.

### III. Comment les mécanismes du Conseil peuvent-ils contribuer plus efficacement à la prévention des violations des droits de l'homme ?

14. Dans le préambule de la résolution 38/18, le Conseil a réaffirmé l'utilité de ses procédures et mécanismes existants, en particulier l'Examen périodique universel, les procédures spéciales, la procédure de plainte, le Comité consultatif et les groupes de travail intergouvernementaux à composition non limitée, pour la prévention des violations des droits de l'homme. Les observations ci-après reflètent les vues exprimées lors du premier séminaire intersessions et des consultations menées ultérieurement.

#### A. Comité consultatif

15. Les études thématiques menées par le Comité consultatif offrent des possibilités de prévention. Les discussions, notamment les réunions-débats, et les ateliers sur des sujets précis que le Comité organise permettent de mieux faire connaître des questions nouvelles ou complexes en matière de droits de l'homme. Des rapports du Comité ont conduit à la création de mandats de protection et à l'adoption de nouvelles normes. Étant donné sa nature collégiale, sa représentativité géographique et ses méthodes de travail, qui mettent l'accent sur la participation, le Comité consultatif est un mécanisme qui pourrait être mieux utilisé pour forger un consensus sur les questions de prévention.

16. Il est toutefois ressorti des consultations que les rapports du Comité consultatif n'étaient pas suffisamment connus ni diffusés au sein du Conseil, et encore moins au-delà. Il a été proposé que le HCDH rédige un résumé des rapports et recommandations du Comité, pour diffusion. En outre, il a été recommandé que le Comité adopte, de son côté, davantage de recommandations plus pragmatiques, en essayant de déterminer les organismes à même de les mettre en pratique.

#### B. Procédure de plainte confidentielle

17. La procédure de plainte confidentielle est l'unique mécanisme de plainte universel qui couvre l'ensemble des droits dans tous les États, sans distinction. Un individu ou une organisation de la société civile peut déposer une plainte contre tout État, qu'il ait ratifié tel ou tel instrument ou pas. Cette caractéristique suffit à conférer à cette procédure un avantage appréciable. En outre, il s'avère que deux aspects des méthodes de travail des groupes qui relèvent de cette procédure (Groupe de travail des communications et Groupe de travail des situations) constituent de véritables atouts en matière de prévention. Premièrement, la nature confidentielle de la procédure de plainte encourage l'État visé à davantage coopérer<sup>2</sup>. Deuxièmement, les deux Groupes de travail ont adopté une démarche centrée sur la victime qui leur permet, le cas échéant, de nouer, par écrit, un dialogue avec les plaignants et de les tenir informés de la procédure, ainsi que d'examiner avec les États concernés les mesures à prendre pour assurer des voies de recours utiles aux victimes. Ces méthodes de travail sont à l'origine de la libération de détenus, blogueurs et opposants politiques ; la diminution de peines de prison ; l'adoption de lois d'amnistie ; l'alignement de la législation nationale sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme ; l'octroi d'une compensation aux victimes ; la création de commissions nationales d'enquête indépendantes. La procédure de plainte sert également la cause des initiatives Vérité et réconciliation en permettant la déclassification d'informations à la demande d'États. Elle conduit aussi des États à renforcer leur coopération avec des mécanismes des droits de l'homme, notamment en acceptant que des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales effectuent des visites de pays.

18. La procédure de plainte n'est cependant pas suffisamment connue, malgré les actions menées, notamment l'organisation de réunions d'information à l'intention des États et des organisations de la société civile et la publication d'une plaquette d'information.

<sup>2</sup> Les États concernés par les communications répondent dans plus de 90 % des cas.

Davantage de réunions d'information devraient être organisées. Le fait que le Groupe de travail des communications a décidé d'utiliser les médias sociaux et d'autres technologies pour gagner en visibilité constitue une initiative bienvenue.

19. Les travaux des deux Groupes de travail ne s'appuient que sur des documents écrits, ce qui ralentit toujours leur avancée. Afin de gagner en efficacité, notamment en cas d'urgence, on pourrait étudier la possibilité pour des membres de ces groupes de se rendre dans les pays et de procéder à l'audition des victimes et des représentants des États. En outre, il conviendrait de réexaminer l'intérêt du principe de non-duplication qui empêche d'utiliser des données d'autres procédures de communication de l'ONU dans le cadre de la procédure de plainte. Or, cela permettrait d'obtenir suffisamment de données pour déterminer plus efficacement l'existence de violations. Les synergies avec d'autres mécanismes des droits de l'homme devraient également être renforcées. Par exemple, le Groupe de travail des communications pourrait participer aux réunions annuelles ou aux réunions de coordination des titulaires des mandats au titre des procédures spéciales et des organes conventionnels.

20. Pour que les choses changent, il faudrait que les travaux de la procédure de plainte prennent beaucoup plus d'ampleur. Depuis la création de cette procédure, seules 11 situations concernant huit pays ont été transmises au Conseil pour examen approfondi. Il est ressorti des consultations qu'il pourrait être nécessaire d'assurer un suivi des situations dans les affaires qui n'avaient pas été transmises au Conseil : en effet, la non-transmission de l'affaire ne signifie pas toujours qu'il n'y a pas de violations. Le Groupe de travail des situations devrait être chargé de ce suivi car il constitue le canal idéal pour nouer un dialogue constructif avec les États.

### **C. Forums et groupes de travail intergouvernementaux à composition non limitée**

21. Les forums et groupes de travail intergouvernementaux à composition non limitée offrent des possibilités en matière de prévention, notamment en ce qui concerne la nécessité d'accorder une attention particulière à la protection des droits de l'homme de certains groupes (peuples autochtones, minorités, enfants, groupes ethniques et raciaux, paysans et personnes travaillant dans des zones rurales), dans certains contextes (les activités commerciales et les activités des sociétés privées et militaires), et en vue de faire avancer la réalisation de certains droits (le droit au développement, le droit à l'éducation, le droit à la paix, les droits démocratiques et les droits subordonnés au respect de l'état de droit). Ils constituent des plateformes de dialogue entre les différentes parties prenantes et facilitent l'échange de bonnes pratiques. Ils contribuent également à l'élaboration et à la diffusion de nouvelles normes (par exemple, les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, la Déclaration sur le droit au développement, la Déclaration et le Programme d'action de Durban, les normes complémentaires à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Déclaration des Nations Unies sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme, la Déclaration sur le droit à la paix et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales).

22. Force est de constater que les forums et les groupes de travail intergouvernementaux à composition non limitée offriraient davantage de possibilités en matière de prévention si leurs travaux mettaient systématiquement l'accent sur ce point. La prévention pourrait également être un sujet de discussion, comme cela a été le cas lors de la session de 2018 du Forum sur les entreprises et les droits de l'homme consacrée aux effets de la diligence raisonnable des entreprises sur la prévention.

### **D. Procédures spéciales**

23. Seize des cinquante-six procédures spéciales ont reçu un mandat dont un volet est expressément lié à la prévention. Il s'agit de procédures spéciales thématiques et non propres à un pays. Malgré tout, toutes les procédures spéciales peuvent participer à la prévention de

deux manières : premièrement, elles peuvent contribuer à repérer et à signaler les nouveaux problèmes relatifs aux droits de l'homme, voire les crises, au moyen de visites de pays<sup>3</sup>, de déclarations publiques, d'appels urgents ou de communications. Deuxièmement, elles peuvent toucher diverses parties prenantes nationales et permettre d'assurer plus en amont la prévention, au moyen des consultations menées dans le cadre de l'élaboration de leurs rapports et recommandations.

24. Des titulaires de mandat ont axé leur travail sur la prévention et publié des rapports sur cette question, notamment le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction et le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, même si cela reste rare. Dire que toutes les activités des procédures spéciales sont par nature préventives revient à ne pas tirer pleinement parti du potentiel de ces mécanismes et supposerait d'adopter une démarche expressément préventive, notamment, par exemple, en formulant des plans de prévention assortis d'objectifs à court, à moyen et à long terme et d'étapes correspondantes.

25. Le temps qui souvent s'écoule entre la visite d'un titulaire de mandat dans un pays et le moment où le Conseil examine son rapport nuit également au potentiel des procédures spéciales en matière de prévention. On pourrait atténuer ce problème si l'on invitait les titulaires de mandat aux réunions d'information sur les pays organisées pendant les sessions du Conseil, comme lorsque le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition a été invité à parler de la situation à Sri Lanka. On pourrait également appeler l'attention sur les alertes rapides lancées par les titulaires de mandat et les préoccupations qu'ils formulent, chaque année calendaire, dans les rapports annuels sur les procédures spéciales qui sont destinés au Conseil.

26. On devrait accorder davantage d'attention à la suite donnée aux recommandations des procédures spéciales. Les pratiques adoptées par certains titulaires de mandat, par exemple l'envoi d'une lettre au gouvernement ou d'un questionnaire, trois ans après une visite de pays, devraient être systématisées. L'élaboration de rapports communs par plusieurs titulaires de mandat offre également des perspectives utiles. Les recommandations formulées par les procédures spéciales pourraient également être regroupées et transmises au Conseil, par le Président du Comité de coordination des procédures spéciales, ainsi qu'à d'autres entités des Nations Unies. La suite donnée aux recommandations prioritaires pourrait figurer au titre d'un point permanent de l'ordre du jour des réunions annuelles des procédures spéciales. Les principales conclusions pourraient ensuite être communiquées au Conseil, qui devrait également envisager d'allouer davantage de temps aux discussions au titre du point 5 de son ordre du jour afin que les États puissent échanger des informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations des procédures spéciales. Le nouveau site Web du HCDH, qui présente des faits nouveaux encourageants et des mesures efficaces prises sur la base des recommandations des titulaires de mandat, constitue une bonne initiative dont d'autres mécanismes pourraient s'inspirer.

27. Des synergies accrues et un plus grand échange d'informations entre les procédures spéciales et d'autres mécanismes des droits de l'homme devraient également être encouragés. Les procédures spéciales et les organes conventionnels devraient travailler en plus étroite collaboration, par exemple pour les examens de pays ou dans le cadre des consultations qui donnent lieu à l'adoption de recommandations générales.

## **E. Examen périodique universel**

28. L'Examen périodique universel est largement salué pour son universalité, son caractère inclusif et son acceptation par tous les États. Le potentiel de prévention qu'il représente sur le long terme est également généralement admis. Sa capacité de réagir immédiatement en cas de crise dans le domaine des droits de l'homme est limitée en raison

<sup>3</sup> En moyenne, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales effectuent entre 60 et 80 visites de pays par an.

de la périodicité du cycle d'examen. Cependant, il s'agit là encore d'un mécanisme dont les possibilités en matière de prévention sont sous-exploitées en l'absence de perspective expressément préventive. Les préparatifs des pays à l'Examen pourraient avoir des répercussions importantes en matière de prévention s'ils associaient toute une série de parties prenantes telles que plusieurs institutions publiques, institutions nationales des droits de l'homme, organisations de la société civile, acteurs de développement, institutions financières et bâtisseurs de paix, et si tous ces acteurs prêtaient une plus grande attention à la prévention. Les consultations devraient être élargies autant que possible et associer l'ensemble des institutions publiques concernées, y compris les parlements, car nombre de recommandations imposent des modifications législatives. Il a été proposé que le HCDH apporte son soutien aux activités de renforcement des capacités menées à cette fin.

29. Les consultations ont montré qu'il était indispensable de formuler des recommandations plus éclairées, précises et axées sur les résultats pour que l'Examen ait des effets concrets sur la prévention. La prolifération et l'éparpillement des recommandations dans les rapports finaux n'encourage pas l'adoption d'une démarche systématique en matière de prévention. Afin d'améliorer le potentiel de l'Examen en matière de prévention, les États doivent également se rallier à cette démarche et prendre des mesures en conséquence. Pour ce faire, il convient de regrouper et de hiérarchiser les recommandations, au cours de l'Examen ainsi que pendant l'élaboration de plans nationaux de mise en œuvre. Les matrices de pays établies par le HCDH, qui énumèrent les recommandations adoptées au cours du cycle précédent, regroupées par thème afin de faciliter l'évaluation de l'état d'avancement de leur mise en œuvre, constituent une initiative bienvenue. Les États devraient être encouragés à utiliser ces matrices et à accorder toute l'attention voulue aux lettres que le Haut-Commissaire adresse à l'issue de chaque Examen, dans lesquelles figurent les recommandations prioritaires.

30. Il convient d'accorder la priorité à l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations issues de l'Examen et adoptées lors des cycles précédents. Des indicateurs relatifs aux droits de l'homme pourraient être utilisés à cette fin. Les rapports à mi-parcours constituent un outil essentiel pour mener cette évaluation, même si seuls 73 États en ont établi à ce jour. À mi-chemin entre deux cycles, les présences régionales et nationales du HCDH devraient également systématiquement s'entretenir avec les États concernés de la mise en œuvre des recommandations de l'Examen. L'instauration de mécanismes nationaux de mise en œuvre, d'établissement de rapports et de suivi devrait également être encouragée, pour autant qu'elle se fasse en consultation avec l'ensemble des acteurs, notamment toutes les branches de l'État et les organisations de la société civile.

## **F. Organes d'enquête**

31. Les organes d'enquête revêtent différentes formes : ils vont des missions d'établissement des faits aux groupes d'experts, en passant par des missions de haut niveau ou des commissions d'enquête. Lorsqu'il crée de tels mécanismes, le Conseil devrait examiner les effets qu'ils pourraient avoir en matière de prévention et en tenir compte dans leur mandat. Jusqu'à présent, seule la Commission sur les droits de l'homme au Soudan du Sud compte une composante prévention dans son mandat. Étant donné qu'ils sont généralement créés après qu'une crise dans le domaine des droits de l'homme ou qu'un conflit a surgi, les organes d'enquête ne sont pas toujours considérés comme des mécanismes préventifs. Pourtant, ils peuvent contribuer à la non-répétition des violations parce qu'ils ont des effets dissuasifs : l'attention de la communauté internationale est appelée sur telle ou telle question ; des informations sur les violations des droits de l'homme sont recueillies et archivées ; les auteurs présumés sont identifiés ; les organes d'enquête formulent des recommandations sur l'établissement des responsabilités et la justice transitionnelle, y compris sur les processus de réparation pour les victimes. Des États ont aussi souligné le fait que le travail des mécanismes d'enquête auprès des médias peut également jouer un rôle préventif parce qu'il fait prendre conscience aux auteurs des conséquences de leurs actes.



32. Des États ont émis des réserves sur l'utilité des organes d'enquête créés sans consensus ou sans le consentement de l'État concerné. D'autres ont néanmoins souligné le rôle que les organes d'enquête jouaient dans la non-répétition des violations, même lorsque le pays concerné ne coopérait pas. Lorsque l'État concerné coopère, il est important que l'organe d'enquête noue des rapports de confiance avec les représentants de l'État, tant à Genève que sur le terrain.

33. Les organes d'enquête devraient également se pencher sur les causes profondes des violations commises afin de mieux comprendre les situations et de proposer des mesures de non-répétition. Leurs rapports devraient suivre une démarche plus prospective et contenir une analyse des facteurs de risque et des recommandations à court, moyen et long terme concernant les mesures à prendre pour combattre les risques et examiner les griefs selon leur caractère d'urgence. Les organes d'enquête devraient se concerter plus systématiquement avec les procédures spéciales et d'autres mécanismes afin de garantir que leurs recommandations soient prises en compte et que la mise en œuvre de celles-ci fasse l'objet d'un suivi.

34. Il est ressorti des consultations qu'il était difficile d'assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations des organes d'enquête parce les mandats et les travaux des équipes des organes d'enquête n'étaient pas reconduits. Il est nécessaire de structurer davantage les secrétariats des organes d'enquête afin qu'il n'y ait pas de retard dû à la longueur des procédures de recrutement ou à l'extension d'un mandat.

#### **IV. Comment le Conseil peut-il travailler plus efficacement avec les autres piliers du système des Nations Unies et d'autres acteurs, ainsi que mieux mobiliser des fonds ?**

35. Au cours de la mission menée à New York, en juin 2019, et du séminaire intersessions organisé à Genève, en octobre 2019, les rapporteurs ont étudié comment le Conseil pourrait travailler plus efficacement avec les autres piliers du système des Nations Unies et d'autres acteurs et comment il pourrait mieux mobiliser des ressources en vue de prévenir les violations des droits de l'homme. Les paragraphes ci-après reflètent les vues que les États, les organismes des Nations Unies et les organisations de la société civile ont exprimées lors de ces consultations.

##### **A. Liens avec le pilier Paix et sécurité**

36. D'un point de vue formel, le lien étroit entre le travail du Conseil et le pilier Paix et sécurité de l'ONU pour ce qui concerne la prévention des violations des droits de l'homme et les crises dans le domaine des droits de l'homme figure dans les résolutions jumelles sur la pérennisation de la paix que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont adoptées en 2016<sup>4</sup>. Dans sa résolution 38/18, le Conseil des droits de l'homme se réfère à ces textes qui mettaient l'accent sur la nécessité d'adopter une démarche globale en matière de pérennisation de la paix, en particulier au moyen du respect et de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>5</sup>.

37. Cette démarche globale devrait se traduire au niveau institutionnel par des liens plus étroits entre le Conseil des droits de l'homme et les organismes des Nations Unies chargés de la paix et de la sécurité. À cet égard, le Président du Conseil des droits de l'homme, ainsi

<sup>4</sup> Résolution 2282 (2016) du Conseil de sécurité et résolution 70/262 de l'Assemblée générale.

<sup>5</sup> Ces deux résolutions engagent également les États Membres participant à l'Examen périodique universel à s'intéresser aux aspects de la consolidation de la paix qui ont trait aux droits de l'homme. En janvier 2018, le Secrétaire général a publié un rapport sur la consolidation et la pérennisation de la paix dans lequel il a affirmé que le travail collectif du système des Nations Unies en matière de promotion des droits de l'homme devait permettre de cerner les causes profondes des conflits et de déterminer les possibilités d'intervention. À cet égard, il demeure impératif que le pilier Paix et sécurité et le pilier Développement fassent le meilleur usage possible des mécanismes des droits de l'homme existants (A/72/707-S/2018/43, par. 21).

que les mécanismes des droits de l'homme, dont les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et les membres des organes d'enquête, devraient être invités à informer le Conseil de sécurité de situations concernant un sujet ou un pays. Si cela ne peut être fait de manière formelle, il est possible de passer par une voie informelle, comme par le passé, en organisant des réunions selon la formule Arria, ou à l'invitation de membres du Conseil de sécurité. La lettre que le Comité de coordination des procédures spéciales adresse aux membres du Conseil de sécurité et dans laquelle il expose les questions relatives à un pays ou à un sujet qu'il estime pertinentes au regard du travail du Conseil constitue également une initiative bienvenue que d'autres mécanismes pourraient adopter.

38. La coopération entre le Conseil des droits de l'homme et le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et le Représentant spécial du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé, qui font tous rapport au Conseil, devrait être renforcée : les conseillers spéciaux devraient être invités plus régulièrement aux réunions du Conseil ou celui-ci devrait leur demander, dans des résolutions, de lui faire rapport sur leurs travaux. Il faudrait également que les conseillers spéciaux et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales échangent davantage d'informations et mènent plus d'activités conjointes. L'étude conjointe du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition et du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, publiée en mars 2018, constitue un précédent positif (voir A/HRC/37/65). Il convient également de saluer le fait que, dans son dernier rapport (voir A/HRC/42/49), la Commission d'enquête sur le Burundi a utilisé le Cadre d'analyse des atrocités criminelles mis au point par le Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger.

39. Les mécanismes du Conseil des droits de l'homme et les présences politiques régionales de l'ONU devraient travailler ensemble de manière plus systématique afin que les responsables de ces présences intègrent les analyses et recommandations des mécanismes aux réunions d'information qu'ils tiennent régulièrement avec le Conseil de sécurité.

40. Il convient également de renforcer les possibilités de coopération avec le dispositif de consolidation de la paix de l'ONU. Si des exemples montrent que certains mécanismes du Conseil des droits de l'homme, dont des procédures spéciales, collaborent avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, à l'heure actuelle il n'existe aucune relation de travail établie entre le Conseil et la Commission de consolidation de la paix. Les États devraient être engagés à partager avec la Commission de consolidation de la paix les bonnes expériences et pratiques concernant les liens entre la pérennisation de la paix et les droits de l'homme. Le Conseil pourrait également inviter le Président de la Commission de consolidation de la paix à l'informer des activités de la Commission. Les formations nationales pour la consolidation de la paix<sup>6</sup> devraient recevoir davantage d'informations sur les travaux effectués par le Conseil et ses différents mécanismes. Le HCDH et les procédures spéciales qui s'intéressent aux mêmes questions devraient se mettre en relation avec elles à cette fin.

41. L'adoption d'un plan de travail conjoint entre le HCDH et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, couvrant la période 2019-2021, constitue une mesure encourageante car ce plan prévoit notamment d'examiner comment le Bureau pourrait contribuer plus systématiquement à l'Examen périodique universel. De la même manière, la collaboration entre le Bureau et les rapporteurs spéciaux pourrait être améliorée. Le Bureau et le HCDH pourraient élaborer ensemble un cadre global faisant le lien entre la consolidation de la paix et la prévention des violations des droits de l'homme, cadre qui pourrait ensuite guider l'intégration des questions relatives aux droits de l'homme dans les plans des priorités de consolidation de la paix.

42. La plateforme du Secrétaire général pour la prévention, fondée sur l'initiative « Les droits de l'homme avant tout », permet également d'intégrer davantage les droits de l'homme dans les activités de l'Organisation liées à la paix et à la sécurité. Le HCDH

<sup>6</sup> Formations Burundi, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, République centrafricaine et Sierra Leone.

devrait veiller à ce que les analyses et recommandations du Conseil des droits de l'homme et de ses mécanismes soient transmises aux mécanismes établis dans le cadre de la plateforme pour la prévention. La résolution 40/29 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil invite le Secrétaire général à lui présenter, à sa quarante-troisième session, un rapport sur les résultats de l'examen des opérations de l'ONU au Myanmar, est une bonne occasion pour le Conseil d'examiner la mise en œuvre de l'initiative « Les droits de l'homme avant tout ».

## B. Liens avec le pilier Développement

43. Dans sa résolution 38/18, le Conseil a fait expressément référence à la résolution 70/1 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci a reconnu la nécessité d'édifier des sociétés pacifiques, justes et inclusives fondées sur le respect des droits de l'homme. Cet objectif global établit un lien évident entre l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la réalisation des droits de l'homme. En pratique, 92 % des 169 cibles associées aux objectifs de développement durable se rapportent à des dispositions précises d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>7</sup>. Dans la déclaration politique qu'ils ont adoptée au Sommet sur les objectifs de développement durable qui s'est tenu en septembre 2019 à New York, les chefs d'État et de gouvernement ont de nouveau insisté sur la corrélation entre les droits de l'homme et le Programme 2030 (A/HLPF/2019/L.1, par. 7) et sur le caractère central de l'engagement consistant à ne pas faire de laissés-pour-compte, qui est étroitement lié aux principes des droits de l'homme (ibid., par. 27 a)).

44. En avril 2018, le Conseil des droits de l'homme a adopté la résolution 37/24 sur la promotion et la protection des droits de l'homme et la mise en œuvre du Programme 2030, dans laquelle il a pris note des contributions que les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment les procédures spéciales du Conseil et l'Examen périodique universel, apportaient à la mise en œuvre du Programme 2030. Dans cette résolution, le Conseil a décidé d'organiser deux réunions intersessions, qui ont respectivement eu lieu le 16 janvier 2019 et le 3 décembre 2019. Les rapporteurs souscrivent aux conclusions issues de ces réunions (voir A/HRC/40/34), à savoir notamment que la réalisation des objectifs de développement durable devrait être de plus en plus intégrée à l'Examen périodique universel et aux travaux des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Dans cette optique, ces mécanismes devraient tenir plus systématiquement compte des objectifs de développement durable dans leurs analyses et recommandations. Le fait que l'Index universel des droits de l'homme regroupe désormais les recommandations des mécanismes relatifs aux droits de l'homme par objectif de développement durable est une bonne initiative<sup>8</sup>.

45. Il faut également s'efforcer de combler le fossé séparant la communauté des droits de l'homme à Genève et celle du développement à New York (A/HRC/40/34, par. 99). L'invitation adressée à la Haute-Commissaire pour qu'elle prononce un discours au forum politique de haut niveau pour le développement durable de 2019 est encourageante. À cet égard, il conviendrait de prévoir un créneau similaire pour débattre de la contribution des droits de l'homme à la mise en œuvre du Programme 2030 dans le cadre des prochaines réunions du forum.

46. L'interaction entre le Conseil des droits de l'homme et le Conseil économique et social ne devrait pas se résumer à inviter le Président de ce dernier à rendre compte chaque année des résultats du forum politique de haut niveau au Conseil des droits de l'homme<sup>9</sup>. Il faudrait également envisager d'inviter le Président de ce dernier à informer le Conseil économique et social des activités menées par les mécanismes du Conseil des droits de l'homme en ce qui concerne les objectifs de développement durable. En outre, comme suggéré dans les conclusions de la réunion intersessions de janvier 2019, il faudrait organiser une réunion conjointe du Conseil des droits de l'homme et du Conseil

<sup>7</sup> Base de données en ligne de l'Institut danois pour les droits de l'homme.

<sup>8</sup> Voir <https://uhri.ohchr.org/fr/Goals/SDGS>.

<sup>9</sup> Résolution 37/25 du Conseil des droits de l'homme, par. 4.

économique et social pour étudier les possibilités de complémentarité entre l'Examen périodique universel et les examens nationaux volontaires (A/HRC/40/34, par. 99). Ceux-ci sont l'occasion d'évaluer les mesures que les États ont prises pour appliquer les recommandations du Conseil des droits de l'homme et de ses mécanismes. De même, il faudrait tenir compte de leurs résultats dans le cadre de l'Examen périodique universel, afin d'évaluer les progrès accomplis concernant la réalisation des objectifs de développement durable. À cet égard, les initiatives prises pour aider les gouvernements à unifier les systèmes de communication d'informations sur les droits de l'homme et les objectifs de développement durable, tels que l'atelier régional sur l'Examen périodique universel et l'objectif n° 16 et les objectifs de développement durable connexes, tenu à Cabo Verde en novembre 2018, devraient être reproduites.

47. La réforme du système des Nations Unies pour le développement est également l'occasion de faire collaborer davantage les mécanismes du Conseil et les équipes de pays des Nations Unies et de mieux prendre en compte leurs recommandations dans les analyses et les programmes conjoints de l'ONU au niveau national. Leur rôle ayant été renforcé, les coordonnateurs résidents sont plus que jamais des interlocuteurs essentiels pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales à la fois avant, pendant et après les visites de pays. Ils devraient être systématiquement invités par le Conseil à examiner la situation propre à chaque pays. Pour sa part, le HCDH a un rôle primordial à jouer dans la synthèse, la hiérarchisation et le regroupement des recommandations des mécanismes du Conseil, afin qu'elles soient plus accessibles pour les équipes de pays des Nations Unies et qu'il en soit davantage tenu compte dans les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable. La compilation effectuée par le bureau de pays du HCDH en Tunisie en est une bonne illustration.

## **C. Collaboration avec d'autres acteurs**

### **1. Collaboration avec les organes conventionnels**

48. Grâce aux observations finales qu'ils adoptent à la suite des dialogues avec les États, les organes conventionnels contribuent à faire de la prévention en amont en formulant des recommandations sur les changements institutionnels, législatifs et sociétaux nécessaires à l'édification de sociétés plus justes et plus solidaires. Ils aident aussi à mettre en lumière les différentes formes de violations et les grandes tendances, faisant ainsi office de dispositifs d'alerte rapide. Il est ressorti des consultations qu'il fallait accentuer la coopération entre les mécanismes du Conseil et les organes conventionnels. Les présidents de ces organes présentent un rapport annuel à l'Assemblée générale. Le Conseil pourrait améliorer le dialogue avec les organes conventionnels en invitant leurs présidents ou d'autres membres à intervenir pour présenter la situation ou des thèmes propres à un pays. Le Conseil pourrait également envisager d'inviter plus régulièrement les organes conventionnels à contribuer aux études thématiques établies soit par le HCDH, soit par le Comité consultatif. En faisant fond sur les pratiques existantes, les consultations entre les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et les organes conventionnels pourraient être renforcées. Les États devraient également utiliser l'Examen périodique universel pour faire plus systématiquement des recommandations sur les améliorations à apporter en ce qui concerne la présentation des rapports aux organes conventionnels dans les délais impartis et l'application des recommandations ou constatations formulées par les organes conventionnels à l'issue de l'examen des communications émanant de particuliers.

### **2. Collaboration avec les organisations régionales**

49. Aux termes de l'alinéa h) du paragraphe 5 de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale, le Conseil doit œuvrer en étroite coopération avec les organisations régionales. Sur cette base, il a adopté, depuis 2007, une série de résolutions sur les arrangements régionaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme<sup>10</sup>, par lesquelles il a chargé le HCDH d'organiser des ateliers pour échanger des informations et faire des propositions sur la manière de renforcer la coopération entre les arrangements des Nations

<sup>10</sup> Voir les résolutions 6/20, 12/15, 18/14, 24/19, 30/03 et 34/17 du Conseil des droits de l'homme.

Unies et les arrangements régionaux dans le domaine des droits de l'homme<sup>11</sup>. Des progrès ont ainsi été accomplis. À ce titre, la feuille de route sur le resserrement de la coopération entre les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée en 2012 à Addis-Abeba, pourrait être transposée dans d'autres régions. Si suffisamment de ressources étaient mises à disposition pour les mettre en œuvre, ces initiatives conjointes pourraient permettre aux titulaires de mandat de l'ONU et aux experts indépendants d'autres organisations de mener ensemble un plus grand nombre d'activités, par exemple faire des visites et des déclarations conjointes, qui jusqu'à présent n'ont été que ponctuelles. La participation d'experts indépendants issus des mécanismes régionaux aux travaux d'organes d'enquête, comme cela a été le cas avec les mécanismes d'établissement des faits au Burundi, pourrait également servir d'exemple.

50. La lettre de 2008 par laquelle la Haute-Commissaire a invité les organisations régionales à soumettre des informations dans le cadre de l'Examen périodique universel et les communications envoyées par le HCDH aux organisations régionales avant chaque cycle de l'Examen ont poussé ces dernières à apporter davantage de contributions ordinaires. Toutefois, on ne sait pas très bien quelle suite les organisations régionales donnent, si tant est qu'il y en ait une, aux recommandations de l'Examen périodique universel.

51. Afin de développer encore la coopération entre le Conseil et les organisations régionales tout particulièrement dans le domaine de la prévention, le Conseil pourrait charger le HCDH d'organiser un atelier et de rédiger un rapport sur le sujet. Les possibilités de prévention qu'offre la réalisation concertée des objectifs de développement durable pourrait bien faire partie des grands axes d'action conjointe à envisager.

### **3. Collaboration avec les institutions nationales des droits de l'homme et les organisations de la société civile**

52. Le rôle essentiel joué par les institutions nationales des droits de l'homme qui respectent les Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris)<sup>12</sup> et les organisations de la société civile dans la prévention des violations des droits de l'homme a été souligné dans plusieurs rapports présentés au Conseil (en particulier les rapports A/HRC/18/24, A/HRC/30/20 et A/HRC/39/24). Il importe donc d'améliorer l'accès au Conseil pour ces deux types d'entités et de veiller à ce qu'elles soient consultées lorsque des situations de pays et des thèmes à caractère général sont examinés. Le HCDH a un rôle central à jouer dans l'organisation d'activités de sensibilisation à l'intention des organisations de la société civile, en particulier dans les pays où l'accès aux outils de communication est limité. Les activités de formation à la rédaction de rapports et de communications sont également très importantes. Les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme qui coopèrent avec les mécanismes du Conseil devraient être protégés contre les représailles. Ils devraient être sensibilisés et encouragés à signaler les actes de représailles au HCDH<sup>13</sup>, afin qu'il soit tenu compte de leur situation dans les rapports annuels que le Secrétaire général fait au Conseil sur les cas d'intimidation et de représailles liés à la coopération avec l'ONU dans le domaine des droits de l'homme<sup>14</sup>. Ces rapports devraient également être communiqués à l'Assemblée générale pour qu'ils trouvent un plus grand retentissement.

## **D. Mobilisation des ressources financières**

53. Dans sa résolution 38/18, le Conseil a demandé que l'attention voulue soit accordée à la disponibilité au sein du système des Nations Unies de ressources financières pour la promotion des droits de l'homme, et en particulier pour la prévention. En examinant les

<sup>11</sup> Six ateliers ont été organisés à ce jour.

<sup>12</sup> Au 4 mars 2019, on comptait 78 institutions dotées du statut A.

<sup>13</sup> En 2016, le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme a été chargé de diriger au sein du système des Nations Unies l'action menée afin de mettre fin aux actes d'intimidation et de représailles visant les personnes qui coopèrent avec l'ONU dans le domaine des droits de l'homme.

<sup>14</sup> Conformément à la résolution 12/2 du Conseil des droits de l'homme.

recommandations des mécanismes du Conseil, on se rend compte que beaucoup d'entre elles se rapportent aux mandats des différentes entités des Nations Unies. Ces recommandations devraient donc être examinées au niveau interinstitutionnel, en vue de mieux coordonner les mesures et d'avoir un meilleur accès au financement spécifique à l'échelle du système des Nations Unies. Cette démarche pourrait partir du terrain.

54. En outre, il faut allouer des ressources supplémentaires à la coordination des efforts de prévention, notamment en recourant aux fonds d'affectation spéciale gérés par divers organismes des Nations Unies, tels que le Fonds pour la consolidation de la paix. Celui-ci est un instrument qui permet de davantage tenir compte des recommandations des mécanismes du Conseil dans les stratégies de consolidation de la paix. Le Secrétaire général ayant demandé de faire un « bond de géant » (A/72/707-S/2018/43, par. 47), le Fonds pour la consolidation de la paix a entrepris de revoir sa stratégie pour la période 2020-2022 et a l'intention de se mobiliser davantage sur les questions des droits de l'homme. Actuellement, il concentre ses activités sur pas moins de sept domaines de travail dans lesquels les avis spécialisés et les recommandations des mécanismes du Conseil sont particulièrement utiles<sup>15</sup>. Il exige que ses bénéficiaires lui fournissent des analyses sur les conflits et des évaluations des besoins lorsqu'ils lui soumettent une proposition de projet. Le HCDH devrait s'assurer que les avis et les recommandations des mécanismes du Conseil soient pris en compte dans ces documents de pays.

55. En outre, il est nécessaire de consolider le Fonds de contributions volontaires du HCDH pour l'assistance financière et technique aux fins de la mise en œuvre des recommandations issues de l'EPU et le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la coopération technique dans le domaine des droits de l'homme. Les organismes des Nations Unies pourraient également conseiller les États sur les possibilités d'obtenir des financements auprès de sources extérieures au système des Nations Unies, y compris des sources bilatérales.

## V. Principales conclusions

### A. Nécessité d'adopter des stratégies de prévention

56. Les différents mécanismes du Conseil sont généralement perçus comme contribuant, par leur nature même, à prévenir les violations des droits de l'homme. Bien que des exemples de résultats obtenus par ces mécanismes en matière de prévention aient été donnés durant les consultations, les débats ont mis en évidence qu'aucune stratégie de prévention n'avait été expressément mise en place concernant les travaux du Conseil et de ses différentes composantes. Pourtant, il y a une grande différence entre le fait de se doter d'un modèle dans lequel la prévention est accessoire et l'adoption d'une démarche dont la prévention est formellement érigée en objectif stratégique. Le Conseil devrait inclure un volet prévention dans le mandat des nouveaux mécanismes qu'il crée pour que cette question soit toujours présente dans leurs travaux. Il pourrait également demander au Comité consultatif d'examiner les mandats des mécanismes existants, en particulier ceux des procédures spéciales, afin de s'assurer que la prévention en fasse partie intégrante.

57. L'adoption d'une démarche de prévention nécessiterait que les mécanismes du Conseil repensent leur mode de fonctionnement et réfléchissent aux résultats qu'ils ont obtenus en la matière, afin de déterminer quelles mesures doivent être reproduites et ce qu'il conviendrait d'améliorer. À cet égard, les mécanismes du Conseil devraient se doter d'une démarche à plus long terme. Toutefois, il est ressorti des consultations que la prévention était principalement envisagée comme une mesure institutionnelle

<sup>15</sup> Appui à l'élaboration de cadres constitutionnels ; élargissement de l'accès aux agents de la force publique et renforcement de leurs capacités ; appui aux mécanismes de justice transitionnelle ; appui à l'éducation et à la formation aux droits de l'homme, en particulier pour les forces de sécurité ; appui à la surveillance et à la protection des droits de l'homme ; appui à la protection des victimes ; appui aux processus nationaux de réconciliation et de dialogue.

prise en réaction à des crises naissantes. Opter pour une démarche de prévention à plus long terme supposerait l'élaboration de stratégies progressives adaptées à chaque situation et la définition d'objectifs précis et d'orientations et recommandations davantage ciblées, axées sur les résultats et assorties de délais. Ainsi, les mécanismes du Conseil pourraient jouer un plus grand rôle dans la conception des programmes de prévention dans les pays.

58. Il est par ailleurs essentiel que les mécanismes du Conseil évitent de travailler sans tenir compte des autres entités et mécanismes des Nations Unies. Dans cette optique, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition a préconisé de mettre en place un cadre de prévention, qui contribuerait à décloisonner les connaissances et les compétences et permettrait de faire de la prévention en amont à plus long terme. Un tel cadre de prévention aiderait à concevoir des stratégies et à orienter la prise de décision. Il regrouperait tous les éléments dont le potentiel en matière de prévention est attesté par des données empiriques, notamment les réformes judiciaires et constitutionnelles, la réforme du secteur de la sécurité, les mesures visant à créer des débouchés économiques ainsi que les initiatives relatives à la culture et aux dispositions individuelles (voir A/HRC/30/42, A/70/438 et A/72/523).

## **B. Nécessité d'améliorer la mise en œuvre des recommandations relatives aux droits de l'homme**

59. Il est généralement admis que la mise en œuvre des recommandations acceptées dans le cadre de l'Examen périodique universel et des recommandations formulées par des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et des organes conventionnels contribue à prévenir les violations des droits de l'homme. Toutefois, nombre de ces recommandations ne sont pas appliquées. L'une des principales raisons invoquées pour expliquer cette situation est le nombre même de ces recommandations et la capacité technique et les ressources limitées dont disposent les États pour les mettre en œuvre. Ceux-ci devraient veiller à ce que, dans le cadre de leur budget, des crédits soient ouverts pour appliquer les recommandations des mécanismes du Conseil. En outre, si la responsabilité de l'application des recommandations relatives aux droits de l'homme doit incomber à l'État, la communauté internationale, et en particulier le Conseil, devrait aider les États dans ce domaine et dans leur démarche de prévention des violations des droits de l'homme. Des États sollicitent le concours du HCDH et, chaque fois que possible, une aide fondamentale leur est apportée. Les ressources dont dispose le HCDH en matière de coopération technique et de renforcement des capacités sont toutefois insuffisantes pour répondre aux besoins. Des financements peuvent également être obtenus auprès d'un certain nombre de sources bilatérales et multilatérales, et un appui devrait être fourni aux États concernant les moyens d'accéder à ces ressources. En outre, il est possible de développer la coopération Nord-Sud, la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire entre les États, afin de favoriser un apprentissage mutuel grâce à l'échange de données d'expériences.

60. Un certain nombre d'initiatives ont été prises ces dernières années pour renforcer la capacité des États d'appliquer les recommandations. L'une d'elles vise à aider les États à créer des mécanismes nationaux de mise en œuvre, d'établissement de rapports et de suivi qui vont au-delà des mécanismes nationaux d'établissement de rapports et de suivi existants et mettent l'accent sur la mise en œuvre des recommandations. Une autre initiative de la Norvège et de Singapour consiste à mettre en place une plateforme volontaire de dialogue et de coopération sur le renforcement des capacités et la coopération technique en matière de droits de l'homme, conformément au point 10 de l'ordre du jour des sessions du Conseil. Cette plateforme permettra aux États de rendre compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations, de fournir des informations sur les problèmes rencontrés ou les éléments empêchant d'aller de l'avant et de demander, au niveau international, un renforcement des capacités et une assistance technique en matière de

droits de l'homme pour les aider à lever les obstacles. Les bénéficiaires de cet appui international pourront également rendre régulièrement des comptes à leurs partenaires internationaux et leur donner l'occasion de rassembler des informations sur les bonnes pratiques.

61. Il serait extrêmement utile de créer un mécanisme regroupant tous les efforts et initiatives existants pour améliorer l'application des recommandations relatives aux droits de l'homme. Il est donc recommandé que le Conseil mette en place un dispositif de mise en application des recommandations relatives aux droits de l'homme, qui serait administré par le HCDH<sup>16</sup>. Les États pourraient ainsi demander un appui pour évaluer leurs besoins particuliers et déterminer les partenaires susceptibles de les aider à y répondre, notamment en mettant au point et en fournissant une assistance en matière de renforcement des capacités. Du matériel de formation, des études de cas et des informations sur les bonnes pratiques seraient mis à disposition. En outre, les États recevraient une assistance qui leur permettrait d'accéder plus facilement aux services d'appui des organismes régionaux et multilatéraux, des donateurs bilatéraux et d'autres parties prenantes proposant divers programmes, selon les besoins, afin que les recommandations relatives aux droits de l'homme soient appliquées de manière globale et intégrée. En outre, ce mécanisme préconiserait aux États d'augmenter les contributions qu'ils versent aux fonds administrés par le HCDH, les financements supplémentaires devant bénéficier aux États qui n'ont pas d'autres moyens de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Qui plus est, il se servirait de la plateforme volontaire de dialogue et de coopération sur le renforcement des capacités et la coopération technique en matière de droits de l'homme qu'il est proposé de créer pour mieux dialoguer et coopérer aux fins de l'application des recommandations relatives aux droits de l'homme conformément au point 10 de l'ordre du jour. Il serait placé sous la direction d'une structure de gouvernance, qui prendrait la forme d'un comité consultatif composé d'un membre de chaque région. Ce comité définirait les procédures de demande d'assistance, élaborerait en détail les critères y ouvrant droit et examinerait toutes les demandes.

### C. Nécessité de renforcer les capacités d'alerte et d'intervention rapides

62. Dans le cadre de l'évaluation du rôle préventif du Conseil et de ses mécanismes, il convient de tenir dûment compte de leur capacité d'intervenir promptement en cas de crise dans le domaine des droits de l'homme, conformément à la résolution 60/251 de l'Assemblée générale. Pour qu'ils aient une telle capacité, ils doivent avant tout disposer d'informations suffisantes sur les situations préoccupantes qui se font jour au moyen de systèmes d'alerte rapide. En outre, il faut mieux définir le type de situations qui devraient déclencher des alertes rapides. Au Conseil, il a été proposé d'établir une série de critères, par exemple : les appels à l'action du Secrétaire général, du HCDH ou des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, le fait qu'un État facilite ou entrave l'accès des travailleurs humanitaires, des défenseurs des droits de l'homme et des médias, et le fait qu'un État coopère ou non avec les organes conventionnels et le Conseil. Bien que ces signes soient utiles, il faut avant tout examiner si les violations des droits de l'homme sont systématiques ou s'il s'agit de cas isolés. En outre, ces violations doivent être de nature préoccupante ou grave. Ainsi, les pics de disparitions forcées ou d'exécutions extrajudiciaires ou l'apparition de tortures et de mauvais traitements en série devraient attirer l'attention. Le fait qu'un État ou des agents non étatiques prennent pour cible des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes ou des organisations de la société civile, qui sont souvent les principaux vecteurs de la transmission d'informations sur les crises dans le domaine des droits de l'homme, est également très préoccupant : il se peut alors que les informations relatives à une éventuelle détérioration de la situation ne parviennent pas à la communauté internationale.

<sup>16</sup> Ce mécanisme pourrait s'inspirer du Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale du commerce.



63. Les mécanismes du Conseil présentent des possibilités en matière d'alerte rapide. Le Haut-Commissaire a également un rôle essentiel à jouer lorsqu'il s'agit de porter les signes précurseurs d'une crise dans le domaine des droits de l'homme à l'attention du Conseil. C'est précisément ce qu'il fait lorsqu'il prononce des déclarations au début de chaque session du Conseil, ainsi qu'au titre du point 2 de l'ordre du jour. Néanmoins, il conviendrait de renforcer les capacités du Haut-Commissariat en matière d'alerte rapide en constituant une liste d'experts des droits de l'homme qui pourraient être déployés au pied levé, notamment pour enquêter sur les violations des droits de l'homme, et en lui donnant davantage de moyens pour recueillir et analyser de manière approfondie les signes d'alerte rapide provenant de toutes les sources, y compris des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, des institutions nationales des droits de l'homme, de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme, des équipes de pays des Nations Unies et des présences du HCDH sur le terrain. Le résultat de ces analyses devrait ensuite être envoyé par le Haut-Commissaire au Président du Conseil ou présenté durant les sessions ordinaires du Conseil. Le Haut-Commissaire pourrait avoir plus souvent l'occasion de tenir le Conseil informé s'il était chargé de lui rendre compte des situations d'alerte rapide à chacune de ses sessions. Ces comptes rendus pourraient prendre la forme d'un tour d'horizon de la région axé sur les facteurs de risque et les crises naissantes.

64. Bien que le Conseil ait connaissance des alertes rapides, il n'a guère été question de développer ses capacités d'intervention en la matière. Le type d'intervention rapide à mener devrait être décidé au cas par cas, en fonction de la situation de chaque pays ou région. On pourrait par exemple tenir une réunion confidentielle avec le pays concerné ou, si ce dernier l'accepte, déployer une mission de bons offices pour mener une diplomatie discrète<sup>17</sup>. La composition de cette mission devrait être décidée au cas par cas mais l'on pourrait inclure le Président et des membres du Conseil, des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, des membres du HCDH et des représentants d'organisations régionales ou sous-régionales.

65. En cas de détérioration de la situation après une mission de diplomatie discrète, les options dont dispose actuellement le Conseil pour agir sont notamment la publication d'une déclaration de son président (qui nécessite l'accord de tous les États membres), l'envoi d'une demande d'établissement de rapport au HCDH, la convocation d'une session extraordinaire ou la création d'un organe d'enquête. Par le passé, ces deux dernières options n'ont été utilisées que lorsqu'une situation s'est considérablement détériorée. Une autre option pourrait consister à renvoyer les parties prenantes au mécanisme de mise en œuvre des recommandations relatives aux droits de l'homme décrit ci-dessus.

#### **D. Nécessité de faire de la prévention en amont dans le cadre de la pérennisation de la paix et de la réalisation des objectifs de développement durable**

66. Il est ressorti des consultations que le Conseil pouvait améliorer ses résultats en matière de prévention en coordonnant de façon plus systématique son action avec les activités de pérennisation de la paix et de réalisation des objectifs de développement durable. Il s'agit bien là de prévention en amont, qui passe par un renforcement des institutions capables de protéger les droits de l'homme, de s'attaquer aux causes profondes des violations des droits de l'homme, telles que l'exclusion sociale et le non-respect des droits sociaux et économiques, et de promouvoir la réconciliation pour empêcher que ne se reproduisent les conflits de nature à mettre à mal les acquis

<sup>17</sup> En 1988, le Président de la Commission des droits de l'homme a mené, avec cinq membres de la Commission désignés à l'issue de consultations régionales, une mission à Cuba à l'invitation du Gouvernement afin d'observer la situation des droits de l'homme (rapport E/CN.4/1989/46 du 21 février 1989 et Corr.1).

en matière de droits de l'homme. Par conséquent, le Conseil et ses mécanismes devraient systématiquement s'efforcer de concentrer son action sur la pérennisation de la paix et la réalisation des objectifs de développement durable et, sur cette base, enrichir les travaux des acteurs du secteur de la paix et du développement dans l'ensemble du système des Nations Unies.

67. En outre, les programmes relatifs à la pérennisation de la paix et aux objectifs de développement durable constituent des passerelles entre, d'une part, le pilier Droits de l'homme et le pilier Paix et sécurité de l'ONU et, d'autre part, le pilier Droits de l'homme et le pilier Développement. Au cours des consultations, on a dégagé une série de mesures ou d'initiatives susceptibles de resserrer les relations de travail entre le Conseil et les deux autres piliers de l'ONU. En ce qui concerne le lien avec le pilier Paix et sécurité, il est essentiel que le Conseil s'attache à travailler plus étroitement avec le Conseil de sécurité, notamment en faisant en sorte que les mécanismes du Conseil des droits de l'homme soient plus systématiquement invités à participer aux délibérations du Conseil de sécurité. Le Conseil des droits de l'homme devrait systématiser et consolider ses relations de travail avec le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et le Représentant spécial du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé en les invitant plus régulièrement à ses sessions ou en leur demandant, au moyen de résolutions, de lui rendre des comptes sur leurs domaines de travail et leurs activités ou de mener des activités conjointes, y compris d'établir des rapports conjoints, avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Le Conseil devrait déterminer de façon plus systématique quels rapports devraient être officiellement portés à la connaissance du Conseil de sécurité ou de la Commission de consolidation de la paix par l'intermédiaire du Secrétaire général. Celle-ci devrait inviter les mécanismes du Conseil à participer à ses délibérations, notamment lorsqu'elle siège en formation par pays. Les hauts représentants des présences régionales de l'ONU devraient également être encouragés à faire figurer dans les rapports qu'ils présentent au Conseil de sécurité les contributions des mécanismes du Conseil obtenues par le HCDH ou les équipes de pays des Nations Unies. Le Conseil devrait également les inviter à participer, en personne ou par visioconférence, aux discussions consacrées à tel ou tel pays.

68. Afin de resserrer les relations de travail avec le pilier Développement de l'ONU, les contributions des équipes de pays des Nations Unies devraient figurer dans les rapports établis par le HCDH aux fins de l'Examen périodique universel. Les coordonnateurs résidents devraient eux aussi être plus systématiquement invités à participer, en personne ou par visioconférence, aux discussions du Conseil consacrées à tel ou tel pays. De même, le Conseil devrait inviter le Président du Conseil économique et social à lui présenter chaque année les résultats du forum politique de haut niveau pour le développement durable. À l'échelle des pays, le Conseil devrait également encourager la création de mécanismes nationaux de mise en œuvre, d'établissement de rapports et de suivi, avec la participation des équipes de pays des Nations Unies. Il devrait préconiser que des conseillers pour les droits de l'homme fassent systématiquement partie des équipes de pays des Nations Unies, afin de promouvoir la coopération entre les équipes et ses mécanismes et de veiller à ce qu'il soit tenu compte des recommandations de ces mécanismes et d'autres questions relatives aux droits de l'homme dans les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Lorsqu'aucun conseiller pour les droits de l'homme n'est disponible dans un pays donné, le Conseil devrait encourager les coordonnateurs résidents à demander conseil au HCDH.

## VI. Recommandations

69. Le Conseil et tous ses mécanismes devraient accorder une attention expresse à la question de la prévention dans le cadre de leurs travaux, notamment :

a) En définissant des fonctions de prévention chaque fois qu'un nouveau mécanisme est établi ;

b) En demandant à tous les titulaires de mandat d'adopter une démarche préventive et d'élaborer une stratégie pour que leurs travaux contribuent au mieux aux efforts de prévention faits au niveau national et de faire figurer cette stratégie dans le prochain rapport qu'ils soumettront au Conseil ;

c) En demandant au Comité consultatif d'examiner les mandats des mécanismes existants, en particulier ceux des procédures spéciales, afin de s'assurer que la prévention en fasse partie intégrante.

70. Le Conseil devrait améliorer sa capacité de contribuer, par le dialogue et la coopération, à la prévention des violations des droits de l'homme<sup>18</sup> en créant un dispositif de mise en application des recommandations relatives aux droits de l'homme, qui devrait être administré par le HCDH et placé sous la direction d'un comité composé de représentants de cinq États, à savoir un de chaque région.

71. Le Conseil devrait améliorer sa capacité d'intervenir promptement en cas de crise dans le domaine des droits de l'homme<sup>19</sup> et, à cette fin :

a) Faire largement connaître l'existence de la procédure de plainte et donner aux membres de ses groupes de travail les moyens d'effectuer des visites de pays et d'entendre les victimes et les représentants des États concernés ;

b) Demander au HCDH de renforcer sa capacité d'intervention rapide :

i) En constituant une liste d'experts des droits de l'homme qui peuvent être déployés au pied levé ;

ii) En développant ses aptitudes à recueillir et à analyser de manière approfondie les signes d'alerte rapide provenant de toutes les sources et à communiquer les résultats de ces analyses au Haut-Commissaire pour transmission ultérieure au Président du Conseil.

72. À la réception des résultats de ces analyses, le Président du Conseil devrait déterminer, en consultation avec le Bureau, les mesures à prendre, par exemple la tenue de sessions confidentielles du Conseil ou le recours à la diplomatie préventive ou à des missions de bons offices auprès de l'État concerné. La composition de ces missions devrait être décidée au cas par cas mais l'on pourrait inclure des membres du Conseil, des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, des membres du HCDH et des représentants d'organisations régionales ou sous-régionales.

73. Si la voie diplomatique ne donnait pas les résultats escomptés, le Conseil devrait convoquer une session extraordinaire pour décider de mesures supplémentaires.

74. Le Conseil devrait également charger le Haut-Commissaire de lui rendre compte des situations d'alerte rapide à chacune de ses sessions. Ces exposés devraient prendre la forme d'un tour d'horizon de la région axé sur les facteurs de risque et les crises naissantes.

75. Afin de resserrer ses relations de travail avec le pilier Paix et sécurité, le Conseil devrait :

a) Faire en sorte que ses mécanismes soient plus systématiquement invités à participer aux délibérations du Conseil de sécurité ;

<sup>18</sup> Résolution 60/251 de l'Assemblée générale, par. 5 f).

<sup>19</sup> Ibid.

b) Systématiser et consolider ses relations de travail avec le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et le Représentant spécial du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé en les invitant plus régulièrement à ses sessions ou en leur demandant de lui rendre des comptes sur leurs domaines de travail et leurs activités ou de mener des activités conjointes, y compris d'établir des rapports conjoints, avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ;

c) Déterminer les rapports qui devraient être officiellement portés à la connaissance du Conseil de sécurité ou de la Commission de consolidation de la paix par l'intermédiaire du Secrétaire général ;

d) Encourager la Commission de consolidation de la paix à inviter ses mécanismes à participer aux délibérations de cette dernière, notamment lorsqu'elle siège en formation par pays ;

e) Encourager les hauts représentants des présences régionales de l'ONU à faire figurer dans les rapports qu'ils présentent au Conseil de sécurité les contributions de ses mécanismes, obtenues par l'intermédiaire du HCDH ou des équipes de pays des Nations Unies, et les inviter à participer, en personne ou par visioconférence, aux discussions qu'il consacre à tel ou tel pays.

76. Afin de resserrer ses relations de travail avec le pilier Développement de l'ONU, le Conseil devrait :

a) Faire systématiquement figurer les contributions des équipes de pays des Nations Unies dans les rapports établis par le HCDH aux fins de l'Examen périodique universel ;

b) Inviter de façon plus systématique les coordonnateurs résidents des Nations Unies à participer, en personne ou par visioconférence, aux discussions qu'il consacre à tel ou tel pays ;

c) Inviter le Président du Conseil économique et social à lui présenter chaque année les résultats du forum politique de haut niveau ;

d) Encourager la création de mécanismes nationaux de mise en œuvre, d'établissement de rapports et de suivi, avec la participation des équipes de pays des Nations Unies ;

e) Préconiser que des conseillers pour les droits de l'homme fassent systématiquement partie des équipes de pays des Nations Unies, afin de promouvoir la coopération entre les équipes et ses mécanismes et de veiller à ce qu'il soit tenu compte des recommandations de ces mécanismes et d'autres questions relatives aux droits de l'homme dans les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable ;

f) Encourager les coordonnateurs résidents à demander conseil au HCDH lorsqu'aucun conseiller pour les droits de l'homme n'est disponible dans un pays donné.

77. Le Conseil devrait s'efforcer de trouver des moyens de resserrer la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales et, dans cette optique :

a) Demander, dans le cadre des résolutions sur les arrangements régionaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme, qu'un atelier soit organisé et un rapport établi en ce qui concerne les moyens d'approfondir la coopération avec les organisations régionales dans le domaine de la prévention ;

b) Donner à son président les moyens de dialoguer avec les institutions régionales et sous-régionales des droits de l'homme et d'élaborer des modalités concrètes de coopération, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations de ses mécanismes et la réalisation des objectifs de développement durable.