



Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale
13 juillet 2015
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-neuvième session
Points 13 et 115 de l'ordre du jour

Conseil de sécurité
Soixante-dixième année

**Application et suivi intégrés et coordonnés des textes
issus des grandes conférences et réunions au sommet
organisées par les Nations Unies dans les domaines
économique et social et dans les domaines connexes**

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

Un engagement essentiel et constant : mise en œuvre de la responsabilité de protéger

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport dresse le bilan de dix années d'efforts pour promouvoir la responsabilité de protéger. Il réaffirme la pertinence persistante de ce principe, tant comme une expression de l'engagement politique que comme un guide pour agir de manière à prévenir et à faire cesser le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Il souligne en outre le consensus qui a émergé au sujet de la stratégie de mise en œuvre fondée sur trois piliers établie en 2009 (voir [A/63/677](#)) et élaborée au cours des dialogues annuels tenus au sein de l'Assemblée générale.

Le rapport évalue la portée et l'impact des efforts entrepris pour mettre en œuvre chacun des trois piliers de ce principe, notamment les mesures prises par les États pour ratifier les instruments juridiques pertinents et renforcer la résilience nationale face aux atrocités criminelles; les initiatives internationales mises en œuvre pour aider les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger première; et les efforts déployés par la communauté internationale pour réagir aux crises en matière de protection, en faisant appel à divers outils. Dans une autre section, il recense les évolutions du paysage international depuis 2005 qui influenceront sur les mesures futures qui seront engagées pour promouvoir la responsabilité de protéger.

Le rapport se clôt sur six grandes priorités en matière de responsabilité de protéger pour la prochaine décennie, à savoir 1) signifier l'engagement politique aux



niveaux national, régional et mondial à protéger les populations contre les atrocités criminelles; 2) faire de la prévention un aspect central de la responsabilité de protéger; 3) préciser et élargir l'éventail des options permettant une réaction résolue en temps voulu; 4) s'attaquer à la question du risque de répétition; 5) intensifier l'action régionale en matière de prévention et de réaction face aux atrocités criminelles; et 6) consolider les réseaux internationaux dédiés à la prévention du génocide et à la responsabilité de protéger.

I. Introduction

1. En dépit de tous les « plus jamais cela » qui se sont élevés après les échecs cuisants enregistrés en matière de prévention des atrocités criminelles¹ au cours du vingtième siècle, dans beaucoup trop de crises aujourd'hui la violence prend des formes qui choquent la conscience mondiale et éprouvent notre humanité commune. Des actes assimilables au génocide, aux crimes de guerre, au nettoyage ethnique et aux crimes contre l'humanité se déroulent dans plusieurs pays, et notamment en Iraq, en Libye, au Nigéria, au Soudan du Sud, au Soudan, en République arabe syrienne, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en République démocratique populaire de Corée et au Yémen. Dans nombre d'autres situations, on assiste à de graves violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire international qui engendrent un risque important d'escalade, ou se caractérisent par un extrémisme violent qui menace en particulier les minorités religieuses et ethniques.

2. Ces situations posent des problèmes de protection aux proportions considérables. En République arabe syrienne, par exemple, plus de 220 000 personnes ont été tuées et plus d'un million blessées depuis le début du conflit; on dénombre en outre 7.6 millions de personnes déplacées et près de 4 millions de réfugiés². Au Soudan du Sud, plus de 2 millions de personnes sont actuellement déplacées et près de 118 000 ont cherché refuge dans les sites de « protection des personnes civiles » de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud³. L'échelle stupéfiante de cette souffrance devrait inciter la communauté internationale à évaluer honnêtement ses échecs et à redoubler d'engagement en vue de protéger les populations vulnérables contre les crimes internationaux les plus graves.

3. Les États Membres ont reconnu qu'il était impératif de prévenir et de faire cesser les atrocités criminelles lorsqu'ils ont adopté le principe de la responsabilité de protéger au Sommet mondial de 2005. Les chefs d'État et de gouvernement ont affirmé que la responsabilité première de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité leur incombait et ont accepté la responsabilité collective de s'aider mutuellement à s'en acquitter. Ils se sont en outre déclarés prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, conformément à la Charte des Nations Unies et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations.

4. Le moment est venu de dresser le bilan des efforts déployés pour tenir cet engagement. Le présent rapport évalue les progrès accomplis dans le domaine de la responsabilité de protéger au cours des dix dernières années, identifie les difficultés subsistantes concernant l'application du principe et énonce six grandes priorités afin

¹ Dans le présent rapport, l'expression « atrocités criminelles » désigne les quatre actes énoncés au paragraphe 138 de la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005. Le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité sont définis dans le droit pénal international; le nettoyage ethnique, bien que non défini en tant que tel comme un crime, s'accompagne d'actes normalement assimilables à l'un des trois crimes, en particulier le génocide et les crimes contre l'humanité.

² Nations Unies, communiqué de presse, 12 mars 2015, accessible depuis la page www.un.org/press/en/2015/sgsm16588.doc.htm.

³ Rapport du Secrétaire général sur le Soudan du Sud (S/2015/296), par. 20.

de guider la prévention et la réaction face aux atrocités criminelles pour la prochaine décennie.

5. L'importance de la responsabilité de protéger a été réaffirmée à maintes reprises depuis le Sommet mondial de 2005. Le Conseil de sécurité a adopté 30 résolutions et six déclarations du président mentionnant la responsabilité de protéger, et le soutien à ce principe ainsi qu'aux Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger a été exprimé en des termes plus fermes et plus fréquemment ces dernières années⁴. Dans plusieurs résolutions autorisant les opérations de paix des Nations Unies, le Conseil a insisté sur la nécessité d'aider les autorités nationales à s'acquitter de leur responsabilité de protéger⁵. L'Assemblée générale a continué d'examiner ce principe, tenu un débat formel et convoqué six dialogues interactifs informels annuels. Le Conseil des droits de l'homme a adopté 13 résolutions où figure la responsabilité de protéger, notamment trois sur la prévention du génocide et neuf sur les situations de pays particuliers. Au niveau régional, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté une résolution sur le renforcement de la responsabilité de protéger en Afrique⁶ et le Parlement européen a recommandé que ce principe soit pleinement appliqué par l'Union européenne⁷.

6. Mes rapports annuels sur la responsabilité de protéger ont esquissé une stratégie de mise en œuvre reposant sur trois piliers d'égale importance et qui se renforcent mutuellement⁸. Le premier pilier concerne la manière dont les États peuvent s'acquitter de leur responsabilité première de protéger leurs populations⁹. Le deuxième pilier souligne la responsabilité collective de la communauté internationale pour ce qui est d'encourager et d'aider les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger¹⁰. Le troisième pilier expose des options permettant de réagir résolument en temps voulu¹¹. J'ai également donné des directives sur l'alerte rapide et l'évaluation dans le cas d'atrocités criminelles¹² et sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux¹³. En conséquence, un consensus a émergé sur les aspects centraux de cette stratégie, notamment sur la nécessité d'accorder la priorité à la prévention, de faire appel à l'ensemble des moyens diplomatiques, politiques et humanitaires, de n'envisager le recours à la force militaire qu'en dernier ressort, et de veiller à ce que la mise en œuvre de la responsabilité de protéger soit conforme à la Charte des Nations Unies et aux autres principes établis du droit international.

⁴ Voir, en particulier, résolutions 2150 (2014) et 2171 (2014) du Conseil de sécurité.

⁵ Voir, par exemple, résolutions 1975 (2011), 1996 (2011), 2085 (2012) et 2121 (2013) du Conseil de sécurité.

⁶ ACHPR/Res.117 (XXXXII) 07.

⁷ Recommandation du Parlement européen du 18 avril 2013 (P7_TA(2013)0180).

⁸ Voir le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/63/677).

⁹ Voir le rapport du Secrétaire général intitulé « Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention » (A/67/929-S/2013/399).

¹⁰ Voir le rapport du Secrétaire général intitulé « Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger » (A/68/947-S/2014/449).

¹¹ Voir le rapport du Secrétaire général intitulé « Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive » (A/66/874-S/2012/578).

¹² Voir le rapport du Secrétaire général sur l'alerte rapide, l'évaluation et la responsabilité de protéger (A/64/864).

¹³ Voir le rapport du Secrétaire général sur le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/65/877-S/2011/393).

7. Ce consensus englobe toutes les régions. La dernière décennie démontre que les arguments invoquant les circonstances nationales particulières ne prévalent pas sur les obligations universelles de préserver les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Il ne fait désormais plus débat que la protection des populations est à la fois une responsabilité nationale et internationale.

8. Au cours des dix dernières années, la communauté internationale a réagi à des situations où des atrocités criminelles risquaient fortement ou étaient en train d'être commises, avec quelques succès notables. L'engagement international concerté en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Kenya et au Kirghizistan a contribué à éviter la répétition d'atrocités criminelles. Toutefois, dans d'autres cas, les efforts internationaux ne sont pas parvenus à procurer la protection adéquate. Les flambées de violence intercommunautaire en République centrafricaine et au Soudan du Sud représentent des échecs cuisants en matière de prévention des atrocités criminelles, même si les Nations Unies et les organisations régionales ont tenté d'atténuer l'échelle des crises en protégeant les populations vulnérables. L'action internationale s'est avérée inefficace face à la situation en République démocratique populaire de Corée, nonobstant les conclusions de la commission d'enquête indiquant que des violations systématiques, généralisées et flagrantes des droits de l'homme sont commises qui, dans bien des cas, constituent des crimes contre l'humanité¹⁴. En Iraq et en République arabe syrienne, l'émergence de l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIL) et d'autres groupes extrémistes violents a entraîné une recrudescence des atrocités criminelles et du ciblage délibéré des minorités religieuses¹⁵. Les conflits au Yémen et dans les territoires palestiniens occupés de la bande de Gaza ont fait un grand nombre de victimes civiles et soulevé des préoccupations quant à l'usage sans discernement de la force par toutes les parties et à la possibilité que des crimes de guerre soient commis.

9. La mise en œuvre de la responsabilité de protéger a en outre soulevé d'importantes questions pratiques, en particulier sur la réaction résolue en temps voulu. L'intervention en Libye autorisée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1973 (2011) a suscité des débats quant à savoir quand et comment recourir à la force aux fins de la protection ainsi que des préoccupations chez certains États Membres quant à l'utilisation abusive de ce principe. Elle a également rappelé aux acteurs la nécessité essentielle d'envisager quel d'appui durable il pourrait falloir apporter après le recours à la force. En outre, l'incapacité de la communauté internationale à réagir efficacement à la crise persistante en République arabe syrienne a conduit certains à s'interroger sur l'utilité de ce principe pour ce qui est de déclencher l'action dans les cas les plus ardu. Ces deux crises ont également contribué à alimenter plus largement la perception erronée que la responsabilité de protéger serait avant tout affaire de mesures coercitives.

10. Cet historique ne devrait pas ébranler notre détermination à nous montrer à la hauteur des responsabilités auxquelles les États Membres se sont engagés en 2005. En fait, l'évolution de la responsabilité de protéger montre pourquoi elle reste une

¹⁴ Rapport de la Commission d'enquête sur les droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée (A/HRC/25/63), par. 24.

¹⁵ Déclaration du Conseiller spécial pour la prévention du génocide, du Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger, du Rapporteur spécial sur les droits des minorités et du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, sur la situation en Syrie (12 juin 2015), disponible sur le site Internet www.ohchr.org.

ressource si essentielle pour prévenir et faire cesser le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.

11. Premièrement, le champ d'application strict du principe, comme énoncé dans la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005, limite la responsabilité de protéger aux seuls crimes internationaux les plus graves. L'objectif premier de la responsabilité de protéger est de combler le fossé entre les obligations des États au titre des instruments juridiques, tels que la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et les Conventions de Genève de 1949, et l'exposition persistante des populations à la violence et à la terreur des atrocités criminelles.

12. Deuxièmement, la responsabilité de protéger représente un éclaircissement bienvenu des normes et des responsabilités en matière de protection qui met un accent particulier sur les populations vulnérables tout en renforçant la souveraineté des États. Elle repose sur la conviction que la souveraineté des États se trouve renforcée par la protection plus efficace des populations contre les atrocités criminelles. La responsabilité de protéger et la souveraineté des États sont ainsi des alliées et non des adversaires.

13. Troisièmement, les paragraphes 138 et 139 de la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale) établissent d'importantes contraintes en matière d'action unilatérale. Il y a dix ans, les chefs d'État et de gouvernement ont souligné que l'on ne pouvait plus considérer la commission du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité comme de simples questions d'affaires intérieures. Dans le même temps, ils souhaitent prévenir l'éventualité d'un abus de ce principe. Le consensus soigneusement bâti qui sous-tend la responsabilité de protéger répond à ces préoccupations en créant un partenariat pour la protection entre les États et les acteurs internationaux. Il fournit un cadre d'action pour la protection des populations qui renforce les responsabilités existantes des États, est régi par les dispositions en matière de sécurité collective énoncées aux Chapitres VI, VII et VIII de la Charte des Nations Unies et limite le recours aux mesures coercitives aux actions autorisées par le Conseil de sécurité. La responsabilité de protéger demeure ainsi un principe essentiel pour ce qui est d'encourager l'action nationale et internationale en faveur de la prévention et de la réaction face aux atrocités criminelles conformément au droit international.

II. L'impératif de la mise en œuvre

14. La responsabilité de protéger se trouve à un tournant. Je me félicite des améliorations apportées au cours de la dernière décennie qui ont grandement diminué les points de débat conceptuel sur ce principe et réorienté l'attention sur les questions de la mise en œuvre efficace. Ce nouvel angle est nécessaire de toute urgence. Une réorientation de la discussion du conceptuel au pratique contribuera à faire en sorte que la responsabilité de protéger conserve son ambition. Ce principe n'a pas été élaboré dans le souci du confort des États Membres et des autres acteurs internationaux. Son objectif, et sa valeur, est de tous nous pousser à faire plus et à faire mieux. Les chefs d'État et de gouvernement ont souscrit à la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005 parce qu'ils estimaient le *statu quo* inacceptable. Alors

que nous entrons dans la prochaine décennie, le désir de répondre à toute critique éventuelle ne doit pas nous détourner de notre objectif principal.

15. La justification à accélérer la mise en œuvre ne pourrait être plus forte. Le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité sont un grave affront à l'humanité, à la dignité même des êtres humains. Les atrocités criminelles exacerbent plus largement les besoins en matière de protection, transforment les crises existantes en urgences humanitaires plus graves et créent des conditions particulièrement dangereuses pour les groupes vulnérables tels que les femmes et les enfants. Ces actes peuvent également représenter une grave menace pour la paix et la sécurité internationales, car les situations où sont commises des atrocités criminelles peuvent engendrer une instabilité durable, à l'intérieur comme au-delà des frontières. Ces crimes amplifient souvent les sources de conflit, limitent la portée de la résolution pacifique des crises, suscitent des flux importants de réfugiés et de déplacés et déstabilisent les pays voisins.

16. Les atrocités criminelles s'accompagnent de coûts considérables et d'effets durables. L'expérience douloureuse de ces dernières décennies illustre comment la violence perpétrée du fait de l'identité des victimes détruit le tissu des sociétés, et comment ses conséquences se transmettent d'une génération à la suivante. Elle érode les processus de gouvernance, inverse considérablement le développement économique, crée de nouvelles demandes d'assistance internationale, et laisse des cicatrices durables qui entravent les efforts en vue de rétablir la paix. À un moment où la capacité internationale à faire face aux crises actuelles est soumise à des contraintes, il est impératif que les États Membres et les autres acteurs internationaux consacrent davantage d'énergie et de ressources à assurer une protection efficace et accélèrent les efforts en vue de mettre un terme à la perpétration de tels crimes.

III. La mise en œuvre des trois piliers

17. En préparant le présent rapport, le Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger a constitué un recueil de pratiques, en se basant sur les contributions reçues des États Membres, des organisations régionales et de la société civile, qui fait office de ressource publique sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger à ce jour¹⁶. L'image d'ensemble montre que les efforts avancent sur de multiples fronts. La capacité des acteurs à identifier les facteurs de risque d'atrocités criminelles et à mettre au point des stratégies de prévention et de réaction s'est considérablement améliorée. Dans le même temps, il y a grand besoin de prendre des mesures plus durables et plus ciblées permettant de lutter contre les principales sources de risques et de créer des mécanismes plus efficaces pour protéger les populations.

A. Premier pilier : les responsabilités de l'État en matière de protection

18. Le consensus intergouvernemental atteint en 2005 souligne la responsabilité première qui incombe à chaque État de protéger ses populations. Le premier pilier

¹⁶ Le recueil de pratiques est disponible sur le site Web www.un.org/en/preventgenocide/adviser/.

de la responsabilité de protéger s'appuie ainsi sur les obligations existantes des États au titre des droits de l'homme, du droit humanitaire, du droit pénal international et du droit des réfugiés, mais s'emploie aussi à les renforcer. Il reconnaît également que les principales sources de résilience face aux atrocités criminelles résident dans les États et les sociétés eux-mêmes.

Promouvoir la participation aux instruments juridiques clefs

19. Le premier aspect encourageant de la mise en œuvre est l'initiative de plusieurs États de devenir Parties aux instruments juridiques pertinents relatifs au génocide, aux crimes de guerre, au nettoyage ethnique et aux crimes contre l'humanité¹⁷. Certains d'entre eux ont transcrit ces obligations juridiques au niveau national en révisant leur droit pénal ou ont mis en place des mesures pratiques permettant une meilleure application de ces instruments juridiques. Les mesures nationales visant à faire en sorte que nul ne soit au-dessus de la loi, telles que la levée des obstacles à la poursuite des représentants de l'État accusés de crimes graves et le durcissement des obligations juridiques des forces de sécurité et de police, revêtent une importance particulière.

20. Les progrès de la participation aux traités sont toutefois inégaux voire inacceptablement à la traîne dans certains cas. Je suis préoccupé de constater que quarante-huit États Membres ne sont pas Parties à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Vingt-huit États Membres ne sont pas encore Parties à l'un des Protocoles additionnels I et II aux Conventions de Genève de 1949 voire aux deux, une lacune critique dans le contexte actuel vu que ces protocoles contiennent des dispositions essentielles permettant d'étendre les obligations de protection aux situations de conflit armé international ou non. On constate également des lacunes en matière de justice pénale internationale. Soixante-douze États Membres ne sont toujours pas Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, et certaines Parties à ce Statut n'ont pas toujours respecté leurs obligations. Dans d'autres cas, des différences persistent entre la manière dont les juridictions nationales et internationales enquêtent et sanctionnent en cas d'atrocités criminelles. Mettre un terme à l'impunité n'est ni optionnel ni négociable. La responsabilité contribue non seulement à prévenir la répétition d'atrocités criminelles mais aussi à renforcer les institutions nationales et la légitimité de ces dernières.

Renforcer la résilience nationale pour prévenir les atrocités criminelles

21. Des structures étatiques efficaces, légitimes et responsables favorisent la prévention des atrocités criminelles, en particulier en réglant les sources de tension au stade le plus précoce. Les mesures constitutionnelles ou autres mesures juridiques qui institutionnalisent le respect de la diversité, des systèmes judiciaires efficaces et réactifs, les politiques publiques qui luttent contre les inégalités persistantes et la capacité de combattre l'incitation à l'hostilité et à la violence

¹⁷ Ces instruments sont notamment la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide; les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; la Convention relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967; le Statut de Rome de la Cour pénale internationale; le Traité sur le commerce des armes; et la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala).

revêtent une importance particulière. La très grande majorité des victimes d'atrocités criminelles ont subi une privation et une discrimination fondées sur la race ou l'ethnicité, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou d'autre nature, le sexe, l'orientation sexuelle, la caste ou la classe.

22. Les États Membres reconnaissent aujourd'hui leur responsabilité première de protéger, mais nombre d'entre eux n'ont pas inscrit au rang de leurs priorités les politiques visant à renforcer la résilience nationale face aux atrocités criminelles¹⁸. Ce point pourrait nécessiter de nouvelles initiatives. Le Comité régional de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs pour la prévention et la répression du génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et de toutes les formes de discrimination – une initiative régionale visant à renforcer les capacités nationales à évaluer le risque d'atrocités criminelles et à mener une intervention rapide – en est un exemple. Dans d'autres cas, il s'agit de consolider les mécanismes favorisant le dialogue intercommunautaire de manière à rassembler les États et les acteurs non étatiques, notamment en conférant un rôle de premier plan aux responsables communautaires et chefs religieux et aux organisations de femmes. Toutefois, dans la plupart des cas, accorder la priorité aux moyens de prévention suppose de faire en sorte que les programmes existants traitent expressément les risques d'atrocités criminelles en favorisant l'inclusion, en contrant les idéologies sectaires et en réagissant rapidement et résolument pour sanctionner les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire.

23. Enfin, il est alarmant de constater le recul dans certains contextes nationaux de la protection des droits de l'homme et du respect du droit humanitaire et du droit des réfugiés. Les Gouvernements invoquent des circonstances exceptionnelles, telles que les menaces terroristes, les contestations et les rébellions, ou les pressions migratoires, pour justifier l'abrogation de leurs obligations juridiques. Mais la responsabilité de protéger s'applique à toutes les populations, en toutes circonstances et à tout moment. Il est particulièrement important que les acteurs nationaux s'acquittent de leurs obligations juridiques existantes en périodes de crise. Dans plusieurs situations contemporaines de conflit armé, les parties en guerre n'ont pas pu protéger les civils des conséquences des hostilités, ont délibérément visé des civils ou ont érigé de sérieux obstacles à la fourniture de l'aide humanitaire. Les États Membres doivent fermement condamner ces échecs en matière de défense des principes les plus fondamentaux du droit humanitaire international. Ils devraient également souligner que le refus arbitraire de l'accès humanitaire et le fait de priver des populations civiles des objets indispensables à leur survie, notamment en entravant sciemment le secours et l'accès humanitaires, constituent des violations du droit humanitaire international.

Étendre et appuyer les centres de liaison nationaux

24. L'établissement de centres de liaison des États Membres en vue d'intégrer la perspective des atrocités criminelles dans la politique nationale représente une évolution particulièrement prometteuse de la dernière décennie. Ces « maisons » nationales de la responsabilité de protéger – qui englobent désormais un quart des États Membres de l'ONU – aident à mieux faire connaître ce principe et à coordonner la politique au sein du gouvernement, mais servent aussi de point de

¹⁸ [A/67/929-S/2013/399](#), par. 35 à 48.

départ aux discussions entre les États Membres. Des réseaux favorisent une « communauté d'engagement » et constituent des viviers d'expertise essentiels.

25. Les réseaux de centres de liaison doivent acquérir une véritable dimension mondiale en termes de composition pour permettre un partage plus riche des enseignements tirés entre les régions. Les centres de liaison eux-mêmes doivent être dotés des ressources et de l'autorité institutionnelle nécessaires pour susciter une large adhésion en faveur de la prévention et de la réaction face aux atrocités criminelles – au sein non seulement des divers services et organismes de l'État, mais aussi d'un ensemble plus vaste d'acteurs sociétaux. Ce processus aidera à construire une infrastructure durable pour la prévention et la protection, assurant ainsi une cohérence et une viabilité accrues dans la manière dont les États s'acquittent de leur responsabilité de protéger.

B. Deuxième pilier : assistance internationale et renforcement des capacités

26. Les États Membres cernent désormais mieux les facteurs de risques d'atrocités criminelles et la manière de s'entraider en vue de les atténuer. Des efforts encourageants sont également en cours pour ajuster les formes existantes d'aide internationale de sorte à mieux faire face aux risques d'atrocités criminelles. L'action de la société civile et le conseil technique ont contribué à ces avancées, notamment grâce à la mise en place de mécanismes d'alerte rapide et à la mise en place de programmes de formation ciblés. Toutefois, ces priorités n'ont pas toujours été adoptées de manière cohérente ou large.

27. L'intégration de la perspective des atrocités criminelles dans la prévention des conflits, la coopération pour le développement et le maintien ou la consolidation de la paix nécessite quatre grands changements d'orientation. Premièrement, il s'agit d'apprécier les divers contextes dans lesquels le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité sont commis. Les atrocités criminelles se produisent le plus souvent pendant un conflit armé, international ou civil, mais certaines peuvent être commises hors de ce contexte ou en amont d'un conflit. Deuxièmement, il convient d'analyser les risques en mettant l'accent à la fois sur les menaces visant des populations particulières – souvent du fait de leur identité – et sur les motivations, les opportunités et les moyens incitant les auteurs potentiels à perpétrer une violence systématique. Troisièmement, il faut être capable d'ajuster et de privilégier des types d'appui particuliers – par exemple, des efforts axés sur le dialogue intercommunautaire – lorsqu'il existe des preuves d'un risque accru de violence à l'encontre de populations particulières. Plus largement, il faut concevoir l'assistance de sorte à éviter d'exacerber la discrimination existante ou de renforcer les inégalités persistantes. Enfin quatrièmement, afin de prévenir ces actes, il est nécessaire de surveiller constamment les conflits en cours de manière à repérer une évolution des dynamiques qui serait susceptible de conduire les protagonistes de l'un ou l'autre camp d'une lutte armée à commettre des atrocités criminelles.

Encouragement

28. En dépit des nombreuses preuves indiquant le rôle important du dialogue et de la diplomatie préventive pour ce qui est d'encourager les États à s'acquitter de

leur responsabilité de protéger, la communauté internationale continue systématiquement de sous-investir dans ces outils. Ainsi que l'a recommandé le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, les États Membres doivent fournir un appui plus cohérent – à la fois politique et financier – de sorte à pouvoir mobiliser des ressources en vue de promouvoir la prévention de la violence, consistant notamment en des envoyés spéciaux, des médiateurs, des opérations de paix et des bureaux régionaux¹⁹. L'engagement rapide est vraisemblablement plus persuasif que des appels à la modération lancés après que les acteurs se sont déjà engagés sur une voie plus conflictuelle et meurtrière.

29. Les organismes intergouvernementaux des Nations Unies peuvent également jouer un rôle plus actif pour encourager les États à protéger leurs populations. Conformément à l'engagement exprimé dans sa résolution 2171 (2014), le Conseil de sécurité pourrait appliquer ses méthodes de travail existantes afin d'examiner les risques d'atrocités criminelles au stade le plus précoce possible, notamment en demandant des points de situation aux Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, en appuyant les déploiements préventifs des Nations Unies et en menant ses propres missions. La Commission de consolidation de la paix peut également encourager les États Membres à intégrer l'analyse des risques d'atrocités criminelles et la réaction face à ces dernières dans les stratégies de consolidation de la paix, apporter une aide au renforcement des capacités et une assistance technique en la matière, nouer une coopération plus étroite avec les Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger et user de sa capacité de conseil pour alerter le Conseil de sécurité de l'éventuelle occurrence d'atrocités criminelles.

30. Les organismes internationaux des droits de l'homme fournissent une autre forme importante d'encouragement et peuvent aider à atténuer les sensibilités politiques qui entravent souvent la prévention rapide. Le Conseil des droits de l'homme, les titulaires de mandat au titre d'une procédure spéciale et les commissions d'enquête ont tous mentionné la responsabilité de protéger ces dernières années. Toutefois, il est possible d'inclure plus systématiquement les facteurs de risques d'atrocités criminelles et les efforts nationaux pour y faire face dans les examens périodiques universels, les rapports sur les droits de l'homme et les comptes rendus des organes conventionnels des droits de l'homme. Accroître cette forme d'encouragement permettra en outre de mieux faire le lien entre les délibérations tenues à New York et à Genève, assurant ainsi une approche plus complète et plus cohérente entre les divers organismes des Nations Unies. Les mécanismes régionaux des droits de l'homme devraient également envisager d'inclure la prévention des atrocités criminelles à leurs mécanismes d'examen par les pairs et d'évaluation.

Renforcement des capacités

31. J'ai recensé sept capacités particulières qui jouent un rôle important dans l'atténuation du risque d'atrocités criminelles²⁰. Le recueil de pratiques souligne des

¹⁹ Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix intitulé « Uniting our strengths for peace: politics, partnership and people » (A/70/95-S/2015/446), paragraphes 65 à 79.

²⁰ Ces sept obstacles sont notamment des institutions de sécurité professionnelles et responsables; des institutions impartiales pour superviser les transitions politiques; des institutions judiciaires et chargées des droits de l'homme indépendantes; la capacité d'évaluation des risques et

exemples prometteurs d'appui international en faveur de chacun de ces obstacles à la perpétration d'atrocités criminelles, notamment des efforts visant à consolider les commissions électorales et les institutions des droits de l'homme, à renforcer la protection des droits de l'homme et le respect du droit humanitaire dans la réforme des institutions de sécurité et à favoriser des médias indépendants et d'autres mécanismes permettant de combattre l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. À l'échelle de la collectivité, les efforts en matière de renforcement des capacités ont été axés en particulier sur la mobilisation des chefs religieux et des responsables communautaires dans le dialogue et sur la prise en compte des voix locales, en particulier les femmes, dans les systèmes d'alerte rapide.

32. Les États Membres et les organisations internationales ont encore beaucoup à faire pour évaluer et renforcer leur capacité à fournir l'assistance au titre du deuxième pilier. Certains États Membres ont déjà ajusté leur aide afin de mettre l'accent sur les obstacles à la perpétration d'atrocités criminelles, de cibler l'héritage de la violence ou de la discrimination systématique, d'évaluer comment les efforts passés pourraient avoir renforcé négativement les inégalités existantes et de former les fonctionnaires à la mise au point et à la gestion de tels programmes. Ces mesures devraient être intensifiées et étendues afin de garantir que l'assistance internationale aborde spécifiquement les risques d'atrocités criminelles et est fournie avec une flexibilité qui respecte l'appropriation nationale et renforce l'engagement mutuel.

Assistance en matière de protection

33. Les opérations de paix des Nations Unies sont souvent une ressource de première ligne pour aider les États sous tension à s'acquitter de leur responsabilité de protéger. Actuellement, dix des seize missions de maintien de la paix des Nations Unies sont mandatées par le Conseil de sécurité pour aider les États hôtes à protéger leurs populations civiles. De plus en plus, ces opérations affrontent des situations caractérisées par une violence à grande échelle et systématique, le ciblage spécifique de groupes en fonction de leur identité et l'usage sans discernement de la force. Des soldats de la paix sont également déployés plus souvent sur des terrains complexes et hostiles où il n'y a pas de paix à maintenir. J'exhorte à ce que les missions de maintien de la paix soient guidées par des évaluations plus stratégiques et plus prospectives des menaces visant les populations et qui intègrent la perspective et les stratégies de protection des acteurs locaux, en particulier les femmes et les enfants. Cela nécessitera d'améliorer les capacités de renseignement des missions. Ces missions doivent en outre être dotées de capacités et de ressources, militaires et civiles, rapidement déployables nécessaires pour réagir à l'évolution de l'échelle et de la nature des menaces rencontrées.

34. Les stratégies de protection des civils qui guident les opérations de paix tireraient parti d'une approche plus ciblée permettant d'identifier et de suivre les risques d'atrocités criminelles, au titre de l'analyse intégrée des menaces et comme souligné par le Cadre d'analyse des atrocités criminelles élaboré par le Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger. Un recensement plus régulier et systématique des victimes pourrait en outre contribuer aux efforts de

d'intervention rapide; capacité locale à régler les conflits; la capacité des médias à combattre les préjugés et les discours haineux; et la capacité à rendre une justice transitionnelle efficace et légitime (A/68/947-S/2014/449, paragraphes 43 à 58).

surveillance de l'évolution de la violence à l'encontre de groupes particuliers. Les enseignements tirés des difficultés pratiques rencontrées dans les récentes crises où étaient commises des atrocités criminelles doivent également être inclus dans les formations préalables au déploiement pertinentes sur les droits de l'homme et la protection des civils destinées aux personnels militaire et civil, en particulier ceux qui exercent des fonctions dirigeantes. Les récents anniversaires des génocides perpétrés au Rwanda et à Srebrenica nous rappellent que, pour que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies soient efficaces, les missions doivent être pleinement engagées, équipées et mandatées pour assurer la protection des civils. Pour leur part, les États Membres doivent davantage s'employer à faire savoir aux parties au conflit que la commission de crimes internationaux s'accompagnera de lourdes conséquences.

35. Enfin, il est crucial de se rappeler que la perpétration d'atrocités criminelles nécessite l'accès à des moyens militaires, financiers et techniques. À cet égard, je me félicite de l'engagement du Conseil de sécurité dans ses résolutions 2117 (2013) et 2220 (2015) de mettre un terme au trafic d'armes légères et de petit calibre, d'aider les États Membres à assurer la gestion sûre et efficace des stocks d'armes, d'apporter son appui aux processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration, et de recourir aux embargos sur les armes et aux sanctions ciblées, le cas échéant. Les États Membres doivent continuer d'accroître la coopération afin de limiter l'accès aux armes légères et de petit calibre et de lutter énergiquement contre les opérations de financement illégales et autres trafics illicites, notamment en renforçant la coopération douanière transfrontière et en s'efforçant d'appliquer pleinement et en temps voulu le Traité sur le commerce des armes.

C. Troisième pilier : réaction résolue en temps voulu

36. Approche privilégiée pour mettre en œuvre la responsabilité de protéger, la prévention n'est cependant pas toujours couronnée de succès. L'expérience au cours de la dernière décennie démontre qu'une réaction résolue en temps voulu reste essentielle pour protéger les populations et qu'une action collective peut infléchir la détermination des auteurs potentiels à commettre des atrocités criminelles. Toutefois, l'historique montre également un manque de volonté politique comme de cohésion de la communauté internationale, qui a compromis les efforts visant à réagir résolument en temps voulu pour protéger les populations.

37. Au paragraphe 139 de la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont insisté sur l'ensemble des outils – non militaires et militaires – dont dispose la communauté internationale pour réagir face au risque imminent ou à la commission du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Au cours de la dernière décennie, les États Membres ont fait appel à divers moyens non militaires afin de réagir aux atrocités criminelles ou en prévenir l'escalade, notamment la médiation, la surveillance et les missions d'observation, les missions d'établissement des faits et les commissions d'enquête, et la sensibilisation du public par les fonctionnaires internationaux. Agissant au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la communauté internationale a également employé des outils plus robustes, notamment les sanctions visant à dissuader le ciblage des civils, l'établissement de missions de maintien de la paix et l'autorisation d'une intervention militaire dans le but exprès de protéger les civils.

38. Nonobstant cette palette d'options, le troisième pilier de la responsabilité de protéger est toujours communément perçu comme limité à l'usage de la force. Il faut combattre cette perception. Tout d'abord, il ne s'agit pas de choisir entre l'inaction et l'usage de la force. Les outils non militaires ont fait une réelle différence pour ce qui est de réagir face à la commission d'atrocités criminelles et d'en prévenir l'escalade. Ensuite, même dans les situations sans issue caractérisées par une violence persistante, les acteurs internationaux ont tenté de s'acquitter de leur responsabilité de protéger en mobilisant des moyens politiques, diplomatiques et humanitaires. Ces efforts n'ont parfois peut-être pas réussi à créer un environnement protecteur sur le long terme, mais ils ont permis de sauver des vies. Enfin, dans certaines circonstances, on pourrait estimer qu'il est impossible d'employer la force aux fins de la protection sans risquer de causer plus de mal que de bien.

39. Pour la prochaine décennie, je continue de privilégier une approche rapide et flexible pour ce qui est d'agir sur la base des responsabilités du troisième pilier, qui mette l'accent sur des mesures non coercitives, mais tienne compte dès le début de tous les mécanismes envisageables au titre de la Charte. Le succès de cette approche repose sur cinq prérequis.

40. Premièrement, le choix des outils mobilisés par la communauté internationale doit être mieux guidé par une connaissance prompte et précise des circonstances sur le terrain et par un jugement éclairé des conséquences de l'emploi des diverses mesures. Les États Membres ont l'obligation de rechercher les informations les meilleures et les plus impartiales concernant les populations vulnérables, les intentions des auteurs potentiels et les dynamiques politiques et d'autre nature susceptibles de conduire à la perpétration d'atrocités criminelles. Il leur incombe également d'anticiper, autant que possible, et d'atténuer toute conséquence néfaste éventuelle de leurs interventions dans leurs plans d'action collective. Ces facteurs doivent être pleinement pris en considération dans les décisions des organismes internationaux et régionaux compétents, y compris le Conseil de sécurité.

41. Deuxièmement, les Gouvernements et les autres acteurs doivent mieux cerner les conditions dans lesquelles les outils sont susceptibles de s'avérer efficaces. Par exemple, les sanctions fonctionnent mieux lorsqu'elles sont couplées à une stratégie de gestion des conflits plus large, ont des objectifs clairs et respectent les normes internationales en matière de droits de l'homme, et peuvent être ciblées de manière à identifier clairement le type de comportement ou d'acte qu'elles visent à modifier. La médiation est plus vraisemblablement concluante lorsqu'il existe un processus unique pleinement soutenu par la communauté internationale tandis qu'un accord de paix est davantage susceptible de durer lorsqu'il bénéficie de l'engagement politique des parties au conflit, et de l'adhésion de la population, s'attaque aux causes profondes du conflit et peut résister aux tensions de la mise en œuvre.

42. Troisièmement, le recours aux mesures au titre du troisième pilier doit être éclairé par des stratégies plus complètes et visant directement la prévention de la perpétration de nouvelles atrocités criminelles. Trop souvent, les acteurs ont adopté un outil sans tenir pleinement compte de la manière dont il s'articule avec d'autres mécanismes. L'exemple des élections présidentielles de 2010 en Guinée illustre la manière dont les États Membres et les autres acteurs régionaux et internationaux peuvent coordonner un ensemble de mesures visant à prévenir l'escalade des atrocités criminelles, notamment une diplomatie préventive à haut niveau, un

embargo sur les armes, des interdictions de voyager à l'encontre d'individus clefs et la perspective de poursuites par la Cour pénale internationale. Cet exemple souligne également la nécessité d'un engagement international cohérent qui reflète les rôles respectifs des acteurs internationaux, régionaux et bilatéraux.

43. Quatrièmement, lorsque le Conseil de sécurité parvient à la conclusion que des moyens militaires sont nécessaires, les mandats doivent être clairs en termes d'objectifs, de durée prévue et de procédures d'examen des progrès. L'intervention militaire collective doit en outre être ciblée et proportionnée et reposer sur des règles d'engagement à la fois cohérentes avec l'objectif de protection de l'opération et pleinement conformes au droit international. Il faut également tenir compte au stade le plus précoce de l'appui nécessaire pour consolider la paix après la crise. Ces efforts en vue d'améliorer la prise de décisions, surveiller la mise en œuvre et respecter les normes de protection des populations civiles contribueront tous à assurer la réalisation de l'objectif de protection responsable²¹.

44. Enfin cinquièmement, alors que la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005 exhortait le Conseil de sécurité à réagir face aux atrocités criminelles au cas par cas, l'action incohérente du Conseil dans les situations de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique et de crimes contre l'humanité continue de nuire au statut de la responsabilité mondiale, autorisant des intérêts stratégiques plus étroits à empêcher d'atteindre un consensus et de mener une action collective robuste. De même, les dirigeants des pays voisins et les organisations régionales doivent clairement appuyer les messages et les mesures émanant du Conseil de sécurité pour que la communauté internationale s'exprime d'une seule voix.

IV. Nouveaux défis en matière de protection

45. Des atrocités criminelles sont aujourd'hui commises dans des situations bien plus diverses, dans le contexte de nouvelles dynamiques de conflit et par différents types d'auteurs. Dans certaines circonstances, la communauté internationale peine en outre à gérer les conséquences de l'affaiblissement du contrôle de l'État sur son territoire. Dans ce contexte plus large, deux défis revêtent sans doute une importance particulière, à savoir la réaction face aux groupes armés non étatiques qui se livrent à des atrocités criminelles et l'adaptation aux conséquences des nouvelles technologies.

Les groupes armés non étatiques

46. L'échelle, la brutalité et les incidences mondiales des actes commis par des groupes armés non étatiques tels que l'EIIL, Boko Haram et le Mouvement des Chabab font peser une nouvelle menace grave sur les normes internationales établies. La commission d'atrocités criminelles par de tels groupes n'est pas un phénomène nouveau, mais l'impudence avec laquelle certains d'entre eux semblent avoir adopté le recours au génocide, aux crimes de guerre, au nettoyage ethnique et aux crimes contre l'humanité comme stratégie pour servir leurs objectifs est sans précédent. Pour affronter les défis posés par ces groupes, la communauté

²¹ Voir la lettre datée du 9 novembre 2011, adressée au Secrétaire général par la Représentante permanente du Brésil auprès de l'Organisation des Nations Unies (A/66/551-S/2011/701).

internationale devra modifier la manière dont elle anticipe, prévient et réagit face à la perpétration d'atrocités criminelles.

47. Premièrement, il faudra mettre à jour les mécanismes d'alerte rapide afin de refléter les divers objectifs, idéologies et tactiques des groupes armés non étatiques et les conditions dans lesquelles ces derniers sont susceptibles de commettre des atrocités criminelles.

48. Deuxièmement, vu que l'extrémisme violent et le terrorisme se manifestent dans des contextes où le risque d'atrocités criminelles est également présent, il est possible d'améliorer la coopération pour la prévention structurelle des atrocités criminelles. Certains aspects de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies sont pertinents pour la prévention précoce, notamment l'accent mis sur l'investissement durable dans la gouvernance inclusive, responsable et effective, ainsi que l'intensification des efforts visant à promouvoir le dialogue et la compréhension entre les civilisations, les cultures, les peuples et les religions. Mon futur plan d'action sur la prévention de l'extrémisme violent abordera également nombre de ces facteurs et stratégies.

49. Troisièmement, les options exposées dans le troisième pilier de la responsabilité de protéger pourraient également s'avérer moins efficaces face aux groupes armés non étatiques. Des outils tels que la sensibilisation du public, les missions d'établissement des faits et les sanctions ciblées pourraient avoir une influence plus limitée sur des acteurs qui ne recherchent pas de légitimité internationale. Dans le même temps, la tentation de recourir promptement à la force doit être pesée au regard de l'urgence de la situation particulière et de l'effet et de l'efficacité potentiels des outils non coercitifs. Les mesures coercitives devraient être inscrites au sein de stratégies politiques complètes qui prévoient la reconstruction d'une société, reconnaissent les doléances légitimes, renforcent la cohésion sociale, encouragent le dialogue et atténuent les tensions intercommunautaires. Tout doit également être entrepris pour faire en sorte que toute intervention militaire à l'encontre de groupes armés non étatiques évite des approches inconsidérées qui pourraient exposer les populations à d'éventuels crimes de guerre.

50. Enfin quatrièmement, les décideurs doivent également s'attaquer aux questions liées au rapprochement entre la responsabilité de protéger et les priorités pertinentes telles que la prévention de l'extrémisme violent ou la lutte contre le terrorisme. La coordination entre ces priorités pourrait donner un élan supplémentaire à ces efforts de prévention et de réaction face aux atrocités criminelles, mais la responsabilité de protéger repose sur un objectif, une base juridique et un cadre de décision distincts qui ne s'accorderont pas toujours aisément avec les impératifs de sécurité. Les États Membres et les autres acteurs devront par conséquent faire en sorte que les approches qu'ils adoptent pour intervenir face aux auteurs non étatiques se fondent scrupuleusement et systématiquement sur le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire.

Les nouvelles technologies

51. L'accès aux technologies de l'information et des communications connecte des populations autrefois dispersées, accroissant la sensibilisation aux atrocités criminelles et donnant une visibilité au sort des populations vulnérables à un degré sans précédent. Ce contexte technologique permet de mettre en œuvre de nouvelles

formes d'action politique, qui s'accompagnent à la fois de conséquences positives et négatives.

52. Les défis posés par l'accès à ces technologies ont été concrètement illustrés par l'utilisation d'Internet et des médias sociaux par des groupes tels que l'EIL pour répandre une idéologie extrémiste violente, communiquer, se coordonner et planifier des atrocités criminelles. Ces technologies élargissent considérablement la portée des messages des groupes armés non étatiques qui auraient autrefois été limités à des communautés circonscrites géographiquement. Cela a en outre encouragé des combattants étrangers à s'engager dans les conflits en Iraq et en République arabe syrienne et a favorisé la radicalisation dans d'autres États Membres.

53. Les technologies susceptibles de faciliter la perpétration d'atrocités criminelles peuvent également créer de nouvelles occasions pour la prévention. Les modèles d'alerte rapide classiques peuvent être complétés par des techniques qui s'appuient sur les médias sociaux et les sources d'information en ligne pour identifier les nouveaux risques à un stade plus précoce. Les réseaux de téléphonie mobile peuvent être utilisés pour identifier les signes de conflit communautaire et y répondre en temps réel ou pour établir un lien salvateur essentiel entre les communautés isolées en danger et les forces nationales et internationales qui s'emploient à les protéger. Les efforts visant à combattre le discours de l'extrémisme violent en promouvant la tolérance et le dialogue peuvent exploiter les médias sociaux pour obtenir une portée et un impact plus vastes. Le Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger a défini des options d'action pour la prévention de l'incitation aux atrocités criminelles qui mettent un accent particulier sur le rôle des médias et des nouveaux médias²². Comme le démontrent ces options, la difficulté consiste à maximiser le potentiel des nouvelles technologies afin de prévenir les atrocités criminelles tout en préservant la liberté d'expression et d'opinion nécessaires au maintien de sociétés inclusives et ouvertes.

V. Priorités pour la prochaine décennie

54. La mise en œuvre de la responsabilité de protéger exige une action prompte, rapide, déterminée et coordonnée aux niveaux mondial, régional et national. S'il est encore possible d'accélérer les progrès dans nombre de domaines, six priorités feront vraisemblablement la plus grande différence pour promouvoir ce principe au cours de la prochaine décennie.

Faire preuve d'engagement politique

55. Les Nations Unies, les organisations régionales et les États Membres ne seront pas jugés sur leurs engagements rhétoriques mais plutôt sur la réelle protection qu'ils apporteront aux communautés en danger. Surmonter les difficultés exposées dans le présent rapport nécessitera une adaptation des outils et mécanismes existants, des initiatives dédiées en matière de politique, une réallocation des ressources et, dans certains cas, un changement institutionnel audacieux. Il faudra également pour cela que la protection des populations soit érigée au-dessus

²² Les options d'action sont disponibles à l'adresse www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Prevention%20of%20incitement.Policy%20options.Nov2013.pdf.

d'intérêts politiques et stratégiques plus particuliers. Toutes ces mesures exigeront un engagement et un leadership politiques réaffirmés et résolus.

56. Les Nations Unies ont déjà amélioré leur capacité de prévention et de réaction face aux atrocités criminelles grâce à l'établissement du Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger. L'initiative Les droits de l'homme avant tout vise en outre à inscrire l'engagement à protéger les populations contre les graves violations des droits de l'homme et du droit humanitaire dans la culture opérationnelle des Nations Unies.

57. Certains États Membres et des organisations régionales ont pris des mesures similaires. D'autres examinent d'autres moyens d'institutionnaliser un engagement à prévenir les atrocités criminelles et à y réagir. J'encourage particulièrement les États Membres à faire de la prévention et de la réaction face aux atrocités criminelles une priorité nationale expresse et à élaborer des plans nationaux de mise en œuvre concrets. Outre l'action au niveau national, l'inscription de la responsabilité de protéger à l'ordre du jour officiel de l'Assemblée générale pourrait permettre un examen plus approfondi de tous les aspects de ce principe.

Investir dans la prévention des atrocités criminelles

58. Des investissements supplémentaires dans la prévention des atrocités criminelles aux niveaux national, régional et mondial sont nécessaires de toute urgence afin de surmonter trois difficultés subsistantes.

59. Premièrement, en dépit des améliorations apportées aux méthodes d'alerte rapide, ces mécanismes restent trop souvent déconnectés de l'intervention rapide. Les États Membres, ainsi que les organisations régionales et internationales, doivent faire en sorte que les processus existants en matière d'alerte rapide, d'analyse des conflits et de gestion des crises identifient expressément les risques d'atrocités criminelles, proposent en temps voulu des options d'action concrètes aux décideurs de haut niveau et soient dotés des mécanismes et des ressources adéquats pour assurer une intervention immédiate. Ces mesures nécessitent non seulement une réforme institutionnelle mais aussi une évolution du comportement des individus travaillant au sein de ces institutions.

60. Deuxièmement, la prévention doit devenir la règle et non l'exception. On ne peut y parvenir que si l'examen ouvert des situations préoccupantes devient un élément plus régulier et accepté de la coopération internationale. Le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'homme et la Commission de consolidation de la paix peuvent tous accroître leur contribution à la prévention des atrocités criminelles en se montrant davantage disposés à tenir compte des tout premiers signes de risques et à y réagir. La prévention doit en outre être inscrite dans les travaux des autres institutions intervenant aux niveaux national, régional et mondial. Cet ensemble plus large d'acteurs devra surmonter la tendance dominante à considérer que la responsabilité de protéger est déconnectée d'autres activités ayant trait à la prévention des conflits, la protection des civils, la protection et l'autonomisation des femmes et des filles et la justice pénale internationale.

61. Troisièmement, d'autres travaux sont nécessaires afin de comprendre quels types et quelles successions d'outils de prévention des atrocités criminelles fonctionnent le mieux. D'ici à la fin de l'année 2016, mes Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger analyseront les cas

pertinents en vue de réaliser une évaluation systématique des mesures de prévention des atrocités criminelles à ce jour, le but étant de formuler des orientations générales à l'intention des praticiens. J'encourage les États Membres à effectuer leur propre analyse des enseignements tirés afin de déterminer de quelle manière ils pourraient mieux encourager et aider les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger.

Réagir plus résolument et plus promptement

62. Pour réagir plus résolument et plus promptement, il faut d'abord être conscient de la palette d'outils disponibles au titre du troisième pilier, investir dans des moyens d'en améliorer l'efficacité et comprendre de quelle manière ils peuvent être associés au mieux. Si ces mécanismes peuvent être employés par divers acteurs, une responsabilité particulière a été confiée au Conseil de sécurité. Vu l'acceptation croissante de la responsabilité de protéger, il est désormais beaucoup plus difficile pour le Conseil de sécurité de justifier l'inaction face au génocide, aux crimes de guerre, au nettoyage ethnique et aux crimes contre l'humanité. Lorsque ses membres sont unis, ils peuvent améliorer les conditions d'insécurité et signifier la détermination de la communauté internationale. Mais lorsqu'ils ne parviennent pas à trouver un but commun, comme cela a trop souvent été le cas à l'égard de la République arabe syrienne, l'effet peut être désastreux, notamment pour la réputation et le statut du Conseil de sécurité lui-même.

63. Même dans des situations exceptionnellement complexes, où les dynamiques politiques divisent les acteurs, il incombe au Conseil de sécurité de mettre au point une réaction efficace et collective. J'encourage par conséquent les membres permanents à faire preuve de retenue quant à leur recours au veto dans les situations où des atrocités criminelles sont commises et je me félicite de toute initiative concourant à renforcer la capacité du Conseil à s'acquitter de ses responsabilités. Si des États exercent leur droit de veto dans ces situations, ils devraient expliquer publiquement quelle autre stratégie ils proposent pour protéger les populations en danger. Tous les membres du Conseil de sécurité devraient continuer de redoubler d'efforts pour convenir d'un mode d'action efficace.

64. En confiant les outils coercitifs de la responsabilité de protéger au Conseil de sécurité, les États Membres ont réaffirmé qu'il importait que la prise de décisions concernant leur utilisation soit collective. L'expérience ultérieure montre que la délibération devrait en outre être plus inclusive. La mobilisation d'une protection efficace contre les atrocités criminelles exige la coopération et la contribution d'un ensemble d'acteurs plus vaste, notamment les pays fournissant des contingents, les grandes puissances financières et les interlocuteurs régionaux et locaux clefs. Une autre priorité pour la prochaine décennie de la responsabilité de protéger est d'envisager la manière dont il faudrait assurer l'établissement de rapports et l'examen relatifs aux missions de protection autorisées par le Conseil de sécurité, mais menées par des tiers, et ainsi répondre aux préoccupations exprimées après l'intervention en Libye en 2011.

Prévenir la répétition des atrocités criminelles

65. L'évolution du principe de la responsabilité de protéger a accordé une attention comparativement limitée à la prévention de la répétition des atrocités criminelles. L'interruption des cycles de violence répétés exigera davantage

d'attention dans les prochaines années, en particulier pour ce qui est de mieux intégrer la mise en œuvre de la responsabilité de protéger aux efforts de consolidation de la paix existants. Comme l'illustre la crise en République centrafricaine, l'échec des processus de consolidation de la paix peut créer des conditions propices à la commission d'atrocités criminelles, notamment dans le cadre d'une flambée de violence intercommunautaire entre des groupes qui auparavant cohabitaient pacifiquement.

66. La prévention de la répétition des atrocités criminelles nécessite non seulement un engagement à long terme en faveur de la consolidation de la paix mais aussi la reconnaissance que les sociétés qui se rétablissent de ces formes de violence horribles peuvent rencontrer des difficultés particulières. Dans le cadre d'une assistance plus large à la gouvernance légitime, il faut ajuster les priorités, les stratégies et la programmation de la consolidation de la paix de sorte à faire face aux risques d'atrocités criminelles pertinents, en particulier en insistant sur l'appui à la réconciliation et à la responsabilité. Les processus formels de justice transitionnelle doivent être couplés à des efforts concrets visant à réparer les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire et fondés sur des processus inclusifs de dialogue politique. La Cour pénale internationale a un rôle particulièrement important à jouer, tant en traduisant en justice les auteurs d'atrocités criminelles qu'en apportant un appui aux mécanismes nationaux en vertu du principe de complémentarité positive.

67. Enfin, il est important de se rappeler que la responsabilité de protéger est une obligation constante. Comme l'illustre la situation actuelle en Libye, la réaction résolue en temps voulu aux atrocités criminelles peut aider à faire face aux menaces immédiates, mais elle doit également être suivie d'une assistance internationale durable. La mise en œuvre de la responsabilité de protéger nécessite une panoplie d'actions englobant la prévention, la réaction résolue en temps voulu et la question du risque de répétition. La communauté internationale doit être plus engagée et mieux préparée à intervenir à tous les stades.

Intensifier l'action régionale

68. La responsabilité de protéger est un engagement mondial qu'il convient d'adopter et de promouvoir dans le monde entier et non seulement dans les délibérations des organismes des États Membres à l'ONU. Les organisations régionales ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre de la stratégie du troisième pilier, car elles sont souvent les plus directement touchées par les conséquences transnationales négatives des atrocités criminelles, les plus capables d'apporter une aide efficace aux États qui peinent à protéger leurs populations et les mieux placées pour comprendre comment la responsabilité de protéger peut être intégrée à un contexte local particulier. Chaque région, à divers degrés, dispose d'institutions et de mécanismes qui peuvent être mobilisés pour promouvoir la prévention et la réaction face aux atrocités criminelles. Grâce aux efforts visant à renforcer cette architecture, et à créer une connaissance particulière des risques et des dynamiques propres aux atrocités criminelles, les organisations régionales – en partenariat avec les Nations Unies et les autres acteurs internationaux – peuvent endosser un rôle plus prépondérant dans la protection des populations contre ces actes.

Consolider les réseaux de pairs

69. L'un des principaux points forts de la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005 était l'engagement pris par les États Membres de s'aider mutuellement à s'acquitter de leur responsabilité de protéger. Les réseaux de centres de liaison sont devenus un puissant mécanisme pour le partage des expériences et des enseignements contemporains ou historiques. À l'avenir, les centres de liaison devraient être adossés à des stratégies nationales concrètes comprenant quatre grands éléments, à savoir une évaluation des risques d'atrocités criminelles et des sources de résilience nationale, qui pourrait s'inspirer du Cadre d'analyse des atrocités criminelles; un recensement des priorités pour l'action intérieure et internationale en se basant sur les obstacles à la perpétration d'atrocités criminelles; une formation plus poussée des fonctionnaires concernés; et la mobilisation des ressources et de l'appui politique, notamment si possible des législatures. Enfin, les centres de liaison devraient coopérer plus étroitement avec la société civile et les médias afin d'aider les populations à faire en sorte que les représentants de l'État rendent des comptes.

VI. Conclusion

70. Alors que nous réfléchissons au dixième anniversaire du Sommet mondial de 2005, il est essentiel d'apprécier le progrès normatif que représente la responsabilité de protéger. Ce principe a transformé les attentes en matière de protection des populations contre les atrocités criminelles en un très court laps de temps.

71. Cela ne signifie pas, malheureusement, que son objectif exigeant – à savoir encourager la prévention efficace des atrocités criminelles et assurer une réaction résolue en temps voulu – a toujours été atteint au cours des dix dernières années. Les efforts partiels ou inadéquats des États Membres, des organisations internationales, des organisations régionales et des autres acteurs continuent d'influer sur le statut et la trajectoire de la responsabilité de protéger. Ces acteurs ne s'accordent en outre pas toujours sur les moyens de la mettre en œuvre dans une situation particulière. Vu l'ampleur de la difficulté, personne ne devrait s'étonner qu'après seulement une décennie, la responsabilité de protéger n'ait pas progressé sans entraves. Toutefois, comme je le faisais observer en 2011 à l'issue des missions de protection des populations civiles en Côte d'Ivoire et en Libye, « Je préférerais de loin les douleurs grandissantes d'une idée arrivée à terme, aux débats stériles sur des principes qui ne sont jamais appliqués. Le monde a vu beaucoup trop de ces derniers et pas assez des premières. »²³

72. Il faut répondre aux attentes élevées créées par la responsabilité de protéger. Je m'attacherai à agir selon cet impératif de quatre grandes manières. Premièrement, je continuerai d'user de mes bons offices, notamment en vertu de l'autorité conférée par l'Article 99, afin de porter à l'attention du Conseil de sécurité et plus largement de la communauté internationale les situations où des atrocités criminelles sont commises ou risquent de l'être de manière imminente. Deuxièmement, je m'engagerai dans la diplomatie préventive, notamment par l'entremise de mes

²³ Nations Unies, communiqué de presse, 23 septembre 2011, disponible depuis la page www.un.org/press/en/2011/sgsm13838.doc.htm.

envoyés et représentants spéciaux, afin d'encourager les acteurs à s'acquitter de leur responsabilité de protéger les populations contre les atrocités criminelles et de les avertir des conséquences qu'entraînerait un échec en la matière. Troisièmement, je continuerai d'utiliser les mécanismes existants, et en accroîtrai l'utilisation, qui permettent la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales – y compris le partenariat stratégique entre les Nations Unies et l'Union africaine – afin de construire un partenariat plus efficace pour la protection qui soit fondé sur une compréhension claire des responsabilités mutuelles et des avantages comparatifs. Enfin quatrièmement, je continuerai de superviser, en priorité, la mise en œuvre du plan d'action Les droits de l'homme avant tout, axé sur l'amélioration de la capacité des Nations Unies à réagir rapidement et efficacement aux signes alertant de graves violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, et de mieux mobiliser l'appui politique des États Membres en faveur de l'action préventive. Je formulerai également des recommandations plus ciblées sur la manière d'intégrer la responsabilité de protéger dans l'ensemble du système des Nations Unies.

73. Les autres membres de la communauté internationale doivent également répondre à l'appel à agir lancé dans le présent rapport. En particulier, j'exhorte le Conseil de sécurité à intervenir à un stade plus précoce afin de faire face aux situations préoccupantes avant qu'elles dégénèrent en conflits sans issue, d'apporter un appui politique robuste aux bons offices des Nations Unies, à la diplomatie préventive et à la médiation, d'user plus résolument et plus promptement de toute la panoplie de mesures dont il dispose, et de faire en sorte que les auteurs d'atrocités criminelles aient à répondre de leurs actes. J'encourage également le Conseil des droits de l'homme et la Commission de consolidation de la paix à identifier et aborder plus systématiquement les facteurs de risques d'atrocités criminelles, en prêtant une attention particulière à l'aide durable et ciblée dont les sociétés ont besoin à la suite du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité.

74. Pour mettre en œuvre la responsabilité de protéger, les États Membres devraient :

- Faire de la prévention et de la réaction face aux atrocités criminelles une priorité nationale, effectuer une évaluation des risques nationale et élaborer une stratégie à tous les échelons de l'État applicable et portant à la fois sur la politique intérieure et sur la politique internationale;
- Étendre les réseaux de centres de liaison internationaux et régionaux et doter ces centres de l'autorité institutionnelle et des ressources nécessaires pour conduire le changement politique;
- Promouvoir la prévention en accroissant le financement réactif et flexible de la diplomatie préventive, en mettant à jour les systèmes d'alerte rapide afin de faire face aux menaces d'atrocités criminelles et d'améliorer le lien avec les mécanismes d'intervention rapide, en se penchant régulièrement sur les facteurs de risques d'atrocités criminelles dans le cadre des processus d'examen par les pairs, et en examinant les enseignements tirés à ce jour;
- Inclure l'examen régulier de la prévention et de la réaction face aux atrocités criminelles dans les délibérations et les activités des institutions régionales compétentes et accroître le partage des meilleures pratiques et des enseignements tirés dans les régions et entre elles;

- Doter les opérations de paix des Nations Unies des capacités militaires et civiles nécessaires pour réagir de manière rapide et flexible aux situations où des atrocités criminelles risquent d'être commises, et élaborer des formations et des orientations concernant la mise en œuvre de la responsabilité de protéger;
- Prévenir la répétition en adaptant la consolidation de la paix après un conflit aux risques d'atrocités criminelles, notamment grâce à un appui à la justice transitionnelle, à la réconciliation, et aux capacités dédiées d'alerte rapide et de règlement des conflits;
- Accroître les efforts visant à prévenir l'extrémisme violent et à combattre l'incitation à la discrimination, à l'hostilité et à la violence de la part des groupes armés non étatiques, notamment en coopérant avec les chefs religieux et les responsables communautaires et en s'appuyant sur les nouvelles technologies.

75. Nous ne sommes pas des spectateurs impuissants face aux atrocités criminelles, même dans les cas qui semblent trop lourds ou sans issue. Les États Membres ont des obligations juridiques bien établies de protéger leurs populations. Ils disposent également de la capacité et de l'ingéniosité nécessaires, s'ils agissent collectivement, pour aider à protéger les populations contre des actes que la communauté internationale dans son ensemble a condamnés comme étant les crimes les plus graves. Nous ne devons pas nous soustraire à cette responsabilité, ni agir comme si elle était hors de notre portée. De même qu'aucun État n'est à l'abri du risque d'atrocités criminelles, aucun État n'est déchargé de sa responsabilité partagée de protéger.
