



Assemblée générale

Distr. générale
6 juin 2018
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-septième session

26 février-23 mars 2018

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Étude conjointe sur la contribution de la justice de transition à la prévention des violations flagrantes des droits de l'homme, des atteintes patentées à ces droits et des violations graves du droit international humanitaire, y compris du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, et à la prévention de leur répétition

Rapport 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* **

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport 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, qui a pour objet leur étude conjointe sur la contribution de la justice de transition à la prévention des violations flagrantes des droits de l'homme, des atteintes patentées à ces droits et des violations graves du droit international humanitaire, y compris du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, et à la prévention de leur répétition, et qui a été établi en application de la résolution 33/19 du Conseil des droits de l'homme.

* Le présent document a été soumis tardivement aux services de conférence, sans la note explicative exigée par l'Assemblée générale au paragraphe 8 de la section B de sa résolution 53/208.

** L'annexe au présent rapport est distribuée telle qu'elle a été reçue, dans la langue de l'original seulement.



**Rapport 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**

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
A. Prévention des atrocités : définitions	3
B. Le potentiel préventif de la justice de transition	4
C. Principales difficultés persistantes qui entravent la prévention efficace des atrocités	5
D. Travaux du Rapporteur spécial et du Conseiller spécial pour la prévention des atrocités	6
II. Initiatives axées sur la prévention dans le domaine institutionnel.....	8
A. Institutions de gouvernance	8
B. Institutions de la société civile.....	15
III. Interventions dans les domaines de la culture et des comportements personnels.....	17
IV. Conclusions et recommandations	20
Annexe	23

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 33/19 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil prie le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition et le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide de réaliser une étude conjointe sur la contribution de la justice de transition à la prévention des violations flagrantes des droits de l'homme, des atteintes patentes à ces droits et des violations graves du droit international humanitaire, y compris du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, et à la prévention de leur répétition.

2. Le Conseil a également demandé au Rapporteur spécial et au Conseiller spécial, aux fins de la réalisation de l'étude, de solliciter les vues des États, des titulaires de mandat compétents de l'Organisation des Nations Unies, des organismes, fonds et programmes des Nations Unies concernés, en particulier du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), des organisations intergouvernementales, des institutions nationales des droits de l'homme, des organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes concernées (voir annexe).

3. Les deux experts se réjouissent de la possibilité de travailler en collaboration pour exposer les avis sur la prévention des atrocités criminelles, question qui préoccupe depuis longtemps l'ensemble du système des Nations Unies. Cette question occupe à nouveau le devant de la scène, compte tenu de l'attention particulière accordée à la prévention par le nouveau Secrétaire général, qui a mis en avant les ressources considérables utilisées pour réagir aux crises, et non pour les prévenir, et qui a déclaré que la prévention n'était pas seulement une priorité, mais qu'elle était la priorité¹, la prévention des atrocités étant au cœur de son programme relatif à la prévention en général (voir A/71/1016-S/2017/556).

A. Prévention des atrocités : définitions

4. L'objectif du présent rapport est de montrer comment la justice de transition peut contribuer à prévenir les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire, en particulier le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.

5. Le terme « atrocités criminelles » couvre ces quatre catégories d'actes. Le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre sont des crimes au regard du droit international². Bien qu'il ne soit pas explicitement considéré comme un crime à part entière en droit international, le nettoyage ethnique englobe des actes constitutifs de violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire qui sont susceptibles de constituer des crimes contre l'humanité, un génocide ou des crimes de guerre (voir A/70/741-S/2016/71, annexe). La « prévention des atrocités » désigne la prévention de ces quatre types d'actes.

6. La prévention des atrocités et la prévention des conflits sont étroitement liées ; toutefois, il s'agit de deux choses différentes. Si le risque que des atrocités criminelles aient lieu augmente considérablement en situation de conflit armé, et plus encore si le conflit se déroule dans un État soumis à un régime de gouvernance répressif, un génocide et des crimes contre l'humanité peuvent être commis également en temps de paix. Les atrocités criminelles se caractérisent par le fait que des groupes spécifiques sont pris pour cible par les auteurs, ce qui entraîne parfois des cycles de représailles entre les communautés. Ainsi, il convient d'adopter, aux fins de la prévention des atrocités, une stratégie qui vient compléter celle axée uniquement sur la prévention des conflits, mais qui s'en distingue.

¹ ONU Info, « Le chef de l'ONU appelle l'Organisation à faire de la prévention des conflits sa priorité », 10 janvier 2017. Disponible à l'adresse <https://news.un.org/fr/story/2017/01/350302-le-chef-de-lonu-appelle-lorganisation-faire-de-la-prevention-des-conflits-sa>.

² Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, art. 2 ; Conventions de Genève du 12 août 1949 et Protocole additionnel I y relatif.

7. Contrairement au génocide et aux crimes de guerre, qui sont sanctionnés et interdits par le droit pénal international, les crimes contre l'humanité ne font l'objet d'aucune convention. La notion de « crimes contre l'humanité » a été définie dans le cadre du droit coutumier et codifiée dans le Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et dans celui du Tribunal pénal international pour le Rwanda, ainsi que dans l'article 7 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Depuis 2014, la Commission du droit international élabore un projet de convention (voir A/69/10, A/70/10, A/71/10 et A/72/10), dont la mise au point définitive et l'adoption témoigneraient de la volonté des Nations Unies de prévenir les atrocités.

B. Le potentiel préventif de la justice de transition

8. Le potentiel préventif de la justice de transition n'est pas toujours reconnu, peut-être en raison de la tendance à considérer la justice de transition comme un système principalement tourné vers le passé, ce qui est surprenant puisque la promesse « plus jamais ça », qui transparait avec force dans la Charte des Nations Unies, a toujours été un facteur de motivation important dans l'application des mesures de justice de transition.

9. Même si la justice de transition était exclusivement axée sur la réparation, elle serait importante à bien des égards. En effet, l'accès à une réparation effective est un droit. Sur le plan juridique, l'absence de réparation est une violation à part entière, un déni de justice. Sur le plan moral, accorder réparation revient à reconnaître la souffrance des victimes et de leur famille et contribue à rétablir leur dignité, dans une certaine mesure. En pratique, la réparation est essentielle du point de vue de la prévention, compte tenu du caractère systématique des violations.

10. Au niveau global, les antécédents de violations graves ou d'atrocités criminelles sont un facteur prédictif non négligeable des violences et des atrocités criminelles ; ils correspondent au facteur de risque n° 2 du Cadre d'analyse des atrocités criminelles (A/70/741-S/2016/71, annexe), élaboré par le Bureau du Conseiller spécial. En outre, les pays récemment touchés par un conflit armé sont plus enclins que les autres à replonger dans un conflit armé³.

11. Au niveau individuel, sans nier le fait que la notion de « cycle de violence » déforme la pensée plus qu'elle ne l'éclaire⁴, il est révélateur que beaucoup d'auteurs d'actes de violence aient eux-mêmes été exposés à la violence. Certes, la justice de transition ne devrait pas être perçue au premier chef comme un instrument de rétablissement de la paix, mais beaucoup d'indicateurs montrent qu'elle peut contribuer à instaurer une paix et une sécurité durables en aidant à briser les cycles de violence et d'atrocités, en donnant aux victimes le sentiment que justice a été faite et en donnant lieu à l'analyse des défaillances des institutions étatiques qui pourraient avoir permis, voire favorisé, ces cycles.

12. La justice de transition a notamment contribué à désagréger les différentes composantes de la notion de réparation, ce qui a permis d'établir que la justice pénale n'était pas, à elle seule, une réponse suffisante aux atrocités (voir A/HRC/36/50/Add.1). La justice de transition a contribué à consacrer les droits correspondants à chacun des piliers sur lesquels elle repose (vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition), à donner effet à ces droits et à en faciliter la jouissance effective. Ainsi, dans le cadre de la justice pénale, la justice de transition a aidé à consacrer le droit à la justice en mettant au point des techniques pour surmonter les difficultés liées aux amnisties, en élaborant des stratégies de poursuites et en diversifiant les juridictions pénales devant lesquelles obtenir justice, notamment les tribunaux hybrides et internationaux. Plus particulièrement, sur le plan de la théorie comme dans la pratique, la justice de transition a permis de consacrer le droit à la vérité et le droit à réparation et de donner effet à ces droits, qui n'étaient

³ Kjersti Skarstad et Håvard Strand, « Do human rights violations increase the risk of civil war ? », *International Area Studies Review*, vol. 19, n° 2 (2016) ; David Cingranelli et autres, « Human rights violations and violent conflict », document d'information établi pour l'étude phare ONU-Banque mondiale intitulée « Pathways for peace : inclusive approaches to preventing violent conflict ».

⁴ Margaret Urban Walker, « The cycle of violence », *Journal of Human Rights*, vol. 5, n° 1 (2006).

jusqu' alors que de simples aspirations, le premier au moyen de mécanismes de recherche de la vérité tels que les commissions de la vérité, les commissions d'enquête et les archives en libre accès, et le second principalement grâce à la mise en place de vastes programmes d'administration qui offrent aux victimes plus qu'une simple indemnisation, un ensemble complexe de prestations sociales.

13. Les formes de réparation caractéristiques de la justice de transition sont en principe correctives. Elles visent à compenser les préjudices causés et, plus généralement, tiennent compte des circonstances qui ont pu donner lieu aux violations. Chaque composante de la justice de transition peut contribuer à prévenir de nouvelles atrocités : la justice pénale, à travers l'affirmation de la responsabilité, qui produit de ce fait un effet dissuasif ; le principe selon lequel nul n'est au-dessus des lois, qui est important pour l'intégration sociale ; le démantèlement des réseaux criminels responsables des atrocités ; la lutte contre les formes les plus violentes de discrimination, de marginalisation et d'inégalités horizontales. Comme indiqué dans le Cadre d'analyse des atrocités criminelles (A/70/741-S/2016/71, annexe), le sentiment persistant d'injustice, la non-reconnaissance des crimes commis et la poursuite de la discrimination à l'encontre des communautés figurent parmi les facteurs de risque de nouvelles violences et atrocités.

14. La révélation de la vérité aide à prévenir les atrocités, puisqu'elle permet de rendre compte publiquement de l'ampleur des crimes commis, souvent méconnue de ceux qui n'ont pas été directement touchés, ainsi que des motivations sous-jacentes et des moyens et structures utilisés pour commettre ces crimes ; cet exposé des faits peut donner lieu à la formulation de recommandations en matière de prévention, en particulier de mesures visant à favoriser la réconciliation et à faire évoluer les structures discriminatoires. La réparation contribue à la prévention en reconnaissant les victimes en tant que citoyens titulaires de droits et en leur permettant de demander plus efficacement une indemnisation pour des violations passées et futures. Même si elle découle d'une violation passée, la réparation vise à garantir que cette violation a des conséquences dans le présent et dans le futur.

15. Le quatrième élément constitutif d'un système complet de justice de transition, à savoir les garanties de non-répétition, est par nature préventif et axé sur l'avenir. Dans ses trois rapports sur le sujet, le Rapporteur spécial a défendu l'idée selon laquelle, si la vérité, la justice et la réparation concernent principalement des mesures, les garanties de non-répétition concernent une fonction, et cette fonction est la prévention. En outre, il a souligné que si les garanties de non-répétition étaient le pilier le moins développé de la justice de transition sur le plan de la doctrine, en pratique, et en particulier du point de vue de la prévention, les connaissances et compétences dans ce domaine étaient très étendues, bien que dispersées, notamment sur le plan institutionnel (voir A/70/438, A/72/523 et A/HRC/30/42).

C. Principales difficultés persistantes qui entravent la prévention efficace des atrocités

16. Malgré la large gamme de compétences et d'outils dont elle dispose, la communauté internationale n'est toujours pas en mesure de prévenir les atrocités criminelles. Elle peut, et doit, faire mieux. Parmi les raisons qui expliquent cette contradiction figurent le manque de volonté politique, l'engagement annoncé en faveur de la prévention des atrocités ne s'étant pas traduit par des actes concrets, l'incapacité d'agir avec rapidité et diligence en cas de signes avant-coureurs, et la dispersion ou le « cloisonnement » des connaissances et des compétences.

17. De fait, il existe des connaissances considérables sur la prévention des conflits et des atrocités, mais ces connaissances sont dispersées entre plusieurs domaines, disciplines et communautés de pratique, si bien qu'elles sont rarement utilisées de manière étendue, systématique et interdisciplinaire.

18. Certaines mesures de prévention efficaces ne sont habituellement pas qualifiées d'outils de prévention des atrocités. Au niveau global, on peut notamment citer l'exemple

des processus généraux d'institutionnalisation tels que le processus de formation d'un État⁵ ou de constitutionnalisation, de l'établissement de structures garantissant des perspectives économiques plus équitables⁶ et de la réforme de l'enseignement, qui ne sont généralement pas considérés comme des éléments de la politique de prévention.

19. De même, au niveau intermédiaire, la prise d'initiatives visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et à établir un mécanisme effectif de contrôle civil des forces de sécurité, et l'adoption de stratégies communautaires de maintien de l'ordre et de mesures de renforcement des liens sociaux au sein de la population ont été, dans de nombreuses situations, déterminantes pour prévenir les atrocités. Pourtant, elles ne sont généralement pas considérées comme des outils de prévention.

20. Les connaissances et les compétences en matière de prévention ont également pâti de diverses formes de réductionnisme, notamment de la manière suivante :

a) L'action préventive ayant privilégié la prévention des crises, des efforts et des ressources considérables ont été consacrés à la création de systèmes d'alerte rapide. L'importance de ces systèmes ne fait aucun doute, mais leur déclenchement est le signe que l'action préventive n'a pas eu lieu en amont ou qu'elle a échoué ;

b) Une part importante de l'action préventive a porté sur le rôle de l'État dans la réforme des institutions, ce qui a limité la contribution de la société civile au travail reconnu de sensibilisation, de suivi et de communication de l'information. Cependant, l'existence d'une société civile organisée, bien informée, forte et représentative (voir chap. II. B ci-après) et d'un secteur des médias libre, diversifié et indépendant qui serait capable de fonctionner librement réduirait significativement le risque que des atrocités criminelles soient commises (voir A/70/741-S/2016/71, annexe). Cette constatation devient une évidence dans le cas des régimes répressifs qui restreignent ou contrôlent la société civile ; sans association et sans communication avec leurs homologues du monde extérieur, les acteurs individuels sont une cible facile ;

c) La prévention durable des atrocités n'est pas seulement une question d'ingénierie institutionnelle. Elle nécessite une démarche plus large qui favorise un changement dans la société et l'internalisation de dispositions culturelles et individuelles fondées sur la tolérance, la solidarité et le respect de l'autre. S'il est vrai que ni la culture ni les dispositions personnelles ne peuvent répondre aux interventions des pouvoirs publics de la même manière que les institutions, elles ne sont pour autant ni immuables ni imperméables aux initiatives institutionnelles. Cependant, développer ces dispositions requiert une stratégie à plus long terme que celle qui est actuellement mise en œuvre.

D. Travaux du Rapporteur spécial et du Conseiller spécial pour la prévention des atrocités

21. Les Bureaux du Rapporteur spécial et du Conseiller spécial ont travaillé sur la question de la prévention des atrocités séparément, mais dans un même esprit. La présente section décrit quelques-unes de leurs principales initiatives.

22. Dans le Cadre d'analyse des atrocités criminelles, le Conseiller spécial indique que les antécédents d'atrocités criminelles, conjugués à des cas d'impunité et à la faiblesse des structures de l'État, figurent parmi les principaux facteurs de risque. Les sociétés dans lesquelles il n'a pas été donné de suite satisfaisante aux atrocités passées sont plus susceptibles de recourir encore à la violence (voir A/70/741-S/2016/71, annexe). Dans ses rapports annuels sur la responsabilité de protéger, le Secrétaire général a proposé des options politiques pour prévenir les atrocités et a insisté sur la différence entre la prévention d'ordre structurel, qui cherche à réduire la vulnérabilité des sociétés aux atrocités sur des

⁵ Steven Pinker, « Rates of violence in State and non-State societies », dans *Better Angels of our Nature: Why Violence Has Declined* (New York, Viking Penguin, 2011), p. 47 à 56.

⁶ La publication de l'ONU et de la Banque mondiale intitulée *Pathways for Peace* accorde une grande importance aux inégalités horizontales en tant que potentiel déclencheur de conflit, et montre comment le fait de refuser à des groupes entiers l'accès aux débouchés économiques constitue en soi une violation des droits de l'homme, en plus d'être étroitement corrélé aux conflits et à la violence.

échéances plus longues, et la prévention d'ordre opérationnel, qui vise à conjurer des menaces spécifiques de massacres, à stopper les atrocités en cours ou au moins à apaiser les tensions (A/65/877-S/2011/393, par. 21)⁷.

23. Prenant note des divers instruments de prévention opérationnelle aux niveaux national, régional et international, le Secrétaire général soutient le « déplacement en amont » des mécanismes de prévention, qui met l'accent sur la prévention structurelle. Il ne s'agit pas simplement de reconnaître les contraintes qui pèsent sur la prévention opérationnelle lorsque les acteurs sur le terrain pensent que les moyens durables d'éviter la violence coûtent trop cher. L'importance accordée à la prévention structurelle tient compte du fait que les atrocités criminelles ne sont pas des faits isolés qui surviennent du jour au lendemain, mais des phénomènes interconnectés qui se développent sur de nombreuses années. Réagir rapidement permet de mieux s'attaquer aux risques latents avant toute escalade et augmente souvent l'efficacité des outils prévus pour pallier ces risques.

24. La prévention structurelle a pour objectif de renforcer la résistance d'une société aux atrocités criminelles en supprimant les principales causes de griefs et en créant des structures qui aident à faire cesser les atrocités. Les mesures visant à accroître la résistance devraient s'attacher en particulier à promouvoir une gouvernance efficace, légitime et inclusive par l'établissement d'institutions politiques participatives et responsables, à renforcer le respect de l'état de droit et l'égalité d'accès à la justice et à mettre en place des mécanismes pour une gestion équitable et transparente des ressources économiques. Une attention particulière devrait être accordée à la lutte contre les inégalités horizontales, à la protection des droits des groupes minoritaires et à la promotion des institutions intégrées (A/67/929-S/2013/399, par. 35 à 39, et A/68/947-S/2014/449, par. 41 et 42).

25. Les autres mesures essentielles pour renforcer la résistance consistent notamment à : créer des institutions de sécurité professionnelles et responsables en établissant des mécanismes de contrôle solides ; mettre en place des institutions impartiales pour superviser les transitions politiques, en particulier une commission électorale impartiale et compétente ; renforcer les capacités des structures nationales, y compris des organes législatifs, du pouvoir judiciaire et des institutions nationales des droits de l'homme, pour garantir le respect de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et de l'état de droit ; promouvoir le renforcement de la capacité locale de régler les conflits, en particulier des mécanismes informels susceptibles de favoriser le dialogue et la médiation ; mettre au point des programmes d'enseignement visant à promouvoir la tolérance et l'intérêt de la diversité ; défendre le principe d'une société civile solide et diversifiée ; favoriser l'indépendance et le pluralisme du secteur des médias, et renforcer sa capacité de combattre les discours haineux ; mettre en place des mécanismes complets et légitimes de justice de transition qui tiennent compte des griefs passés et garantissent le respect du principe de responsabilité pour les atrocités commises (A/67/929-S/2013/399, par. 40 à 55, et A/68/947-S/2014/449, par. 43 à 58).

26. Dans ses trois rapports sur la prévention, le Rapporteur spécial plaide longuement en faveur d'un cadre global pour la prévention. L'objectif principal consiste à donner corps au principe selon lequel le travail de prévention doit être élargi et se faire plus « en amont » de manière systématique, un point de vue sur lequel il semble y avoir un consensus général. Cela passe par la description de certains éléments figurant dans le cadre global de prévention, par exemple les réformes constitutionnelles, judiciaires et juridiques et la réforme du secteur de la sécurité. Le but du cadre est de contribuer à décroiser les connaissances et les compétences, de lutter contre le réductionnisme et de faire à la société civile la place qui lui revient de droit dans toute politique de prévention des atrocités. Le cadre démontre également qu'une prévention véritablement efficace n'est pas simplement une question d'ingénierie institutionnelle, mais qu'elle dépend également de l'évolution de la culture et des convictions personnelles. Le présent rapport examine certaines de ces idées plus en détails.

⁷ Ces deux catégories de prévention ont été pour la première fois utilisées dans le domaine de la prévention des conflits. Voir Commission Carnegie sur la prévention des conflits armés, *Preventing Deadly Conflict : Final Report* (New York, 1997), p. 39 à 104.

II. Initiatives axées sur la prévention dans le domaine institutionnel

A. Institutions de gouvernance

1. Réforme constitutionnelle

27. La réforme constitutionnelle est rarement mise en relation avec la prévention des atrocités. Les deux experts emploient le terme « constitutionnalisme » pour désigner l'exercice d'un pouvoir limité, conformément aux règles préexistantes, dans le cadre d'un dispositif institutionnel visant à empêcher, par la séparation des pouvoirs, le pouvoir exécutif d'être son propre juge.

28. Le potentiel préventif du constitutionnalisme découle de la nature même du pouvoir constitutionnel qui, à ce niveau d'abstraction, n'est pas distinct du chevauchement conceptuel entre constitutionnalisme et état de droit, en ce qu'il limite l'exercice du pouvoir au moyen des lois. Les constitutions établissent et régissent les relations entre les différentes branches de l'État qui se partagent le pouvoir. Un pouvoir fragmenté est à lui seul un pouvoir contrôlé, ce qui recèle en soi un certain potentiel préventif.

29. Il est en outre important de limiter le pouvoir par la loi. Toutefois, on ne peut pas qualifier de loi toute règle ou norme, ou tout ensemble de règles et de normes. Les lois doivent pouvoir être respectées, et les individus doivent pouvoir être guidés par elles. Aussi minime que cette exigence puisse paraître, elle sert de fondement à certains attributs des lois tels que la prévisibilité ou la non-rétroactivité, la généralité et la publicité. Sans ces attributs, les lois n'auraient plus la capacité d'orienter les comportements⁸. L'impératif de généralité permet d'empêcher que des individus soient mis à l'index et soumis à des traitements discriminatoires. En outre, la limite posée à l'application rétroactive des lois protège chacun contre les caprices des détenteurs du pouvoir. Enfin, l'impératif de publicité offre la possibilité de former des attentes raisonnables quant à ce qui est permis et ce qui ne l'est pas, et introduit l'exigence de rationalité dans l'activité législative et le principe de responsabilité dans l'exercice du pouvoir.

30. La conception formaliste de la primauté du droit contribue à prévenir certaines formes d'arbitraire, mais pas toutes, comme l'ont largement fait valoir des intellectuels de l'Allemagne post-nazie et des membres des commissions de vérité du Chili de l'après-Pinochet et de l'Afrique du Sud post-apartheid. Le constitutionnalisme en général, en particulier le néo-constitutionnalisme, ne se résume pas à la volonté d'appréhender en surface la notion d'état de droit, aussi important que cela puisse être en soi⁹. Le nouveau modèle de constitutionnalisme comprend une charte des droits et un tribunal spécialisé ; ce tribunal existe le plus souvent dans son propre espace constitutionnel, à l'écart des autres tribunaux, et dispose de ses propres mécanismes pour garantir l'indépendance¹⁰. Il constitue souvent un moyen institutionnel d'assurer la promotion et la protection des droits et se compose de médiateurs ou d'institutions indépendantes des droits de l'homme.

31. Les chartes des droits issues du nouveau constitutionnalisme sont très différentes des anciennes versions, qui pouvaient parfois se contenter de tendre vers un idéal. Une constitution assortie d'une charte des droits et d'un dispositif institutionnel approprié en vue de son application, permettant de garantir qu'elle représente plus qu'un geste rhétorique, peut avoir des effets préventifs allant bien au-delà des avantages généraux offerts par l'état de droit (notamment la prévisibilité) et l'exercice d'un pouvoir limité.

⁸ Joseph Raz, « The rule of law and its virtue », dans *The Authority of Law : Essays on Law and Morality* (New York, Oxford University Press, 1979), p. 212 à 219.

⁹ *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*, vol. 1 et 2 (Indiana, Notre Dame Press, 1993) ; « Truth and Reconciliation Commission : final report », vol. 4 (1998), p. 105. Voir également A/67/368.

¹⁰ La création de tribunaux constitutionnels a également offert un moyen habile de s'acquitter de la délicate tâche qui consiste à vérifier les antécédents du personnel judiciaire. Voir Samuel Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts* (New York, Cambridge University Press, 2015).

Sachant combien les pouvoirs de l'État sont étendus, même un pouvoir limité peut causer d'immenses dégâts. Ne peuvent être reproduits dans le présent rapport ni les arguments ni les preuves rassemblées dans diverses études, y compris dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* de la Banque mondiale ou le rapport plus récent de l'ONU et de la Banque mondiale intitulé *Pathways for Peace*, portant sur les risques de violence et de violations des droits de l'homme que font peser les inégalités horizontales solidement ancrées et d'autres formes de marginalisation. Pour être efficace, le travail de prévention des atrocités en amont devrait prévoir des mesures visant à empêcher l'enracinement de ces formes d'inégalité et de marginalisation. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial, certains changements constitutionnels, notamment le retrait des dispositions discriminatoires figurant dans les constitutions existantes, demandé par de nombreuses commissions de vérité et dans de nombreux accords de paix, et l'institution de mécanismes d'inclusion, peuvent être le reflet d'un contrat social plus inclusif (A/HRC/30/42, par. 62 à 67). Sachant que, dans de nombreux pays, ce sont surtout les groupes minoritaires qui sont la cible d'attaques, la formulation, dans les chartes des droits, de garanties claires et applicables en faveur des minorités pourrait offrir à celles-ci une certaine protection et, à la fois, décourager les violences à l'égard des minorités et dissuader ces dernières de prendre elles-mêmes des mesures préventives.

32. Outre la fonction strictement juridique qui leur est propre (autolimitation juridique), les constitutions remplissent également une importante fonction expressive¹¹. Elles ne sont pas le simple reflet de valeurs déjà partagées mais permettent de définir clairement l'ensemble des valeurs auxquelles une société aspire. Elles ont ainsi une dimension utopique et normative, ce qui contribue à expliquer les possibilités qu'elles offrent en matière d'intégration et de prévention. Le néoconstitutionnalisme, avec les ressources institutionnelles dont il dispose pour faire appliquer les chartes des droits caractéristiques de la période d'après guerre, trace une ligne entre le passé et le présent et établit des méthodes efficaces de réparation. Les constitutions ne sont pas seulement une réaction à un passé problématique, mais incarnent aussi la volonté de le surmonter. Les mesures de protection et les garanties efficaces concourent à une plus grande intégration sociale¹².

33. Dans son rapport sur la responsabilité de protéger (A/67/929-S/2013/399), le Secrétaire général a souligné le lien avec la prévention des atrocités criminelles, et a relevé que les garanties constitutionnelles pouvaient contribuer à prévenir les atrocités criminelles en jetant les bases d'une société fondée sur la non-discrimination. Les dispositions constitutionnelles peuvent permettre d'accueillir des préoccupations nationales distinctes tout en garantissant la protection des droits fondamentaux de l'homme. Les constitutions peuvent en outre reconnaître la diversité d'un État et accorder expressément une protection à des populations différentes, notamment des minorités culturelles, ethniques ou religieuses. Elles peuvent aussi assurer la reconnaissance politique de la diversité par la décentralisation, y compris la création de chambres territoriales pour garantir la participation régionale à la direction de l'État et l'attribution de rôles réels aux administrations régionales. Elles peuvent en outre faire sa place à la diversité dans la composition de l'appareil administratif de l'État, de la fonction publique, des organes judiciaires et des forces de sécurité. Aucun modèle de gestion de la diversité n'est parfait, mais les dispositions constitutionnelles offrent la possibilité de créer les moyens de faire face aux tensions politiques, y compris celles qui sont liées au territoire ou à l'identité.

34. Le potentiel intégratif de la réforme constitutionnelle, dont dépendent certains des pouvoirs préventifs de ladite réforme, est d'autant plus fort qu'une égale attention est portée au processus d'élaboration et d'adoption des constitutions et des chartes des droits et au résultat final. Dans la mesure où les constitutions sont censées dessiner les contours d'un contrat social pour un projet politique partagé, penser le processus d'un point de vue purement technocratique, comme une affaire d'experts seulement, ou pire, comme un

¹¹ András Jakab, « The Two Functions of a Constitution », dans Ellen Bos et Kálmán Pócsa, *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien* (Baden-Baden, Allemagne, Nomos Publishing, 2014), p. 78 à 104.

¹² Dieter Grimm, « Integration by constitution », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, n^{os} 2 et 3 (mai 2005), p. 193 à 210 ; Peter Häberle, *Verfassungsrecht als Kulturwissenschaft* (Berlin, Dunker and Humblot, 1998) ; Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung* (Suhrkamp, 1992).

exercice qui exclut des catégories de la population, s'est révélé à maintes reprises infructueux. L'un des projets participatifs les plus ambitieux concernant la conduite d'un processus constitutionnel est celui qu'a organisé le Bureau de la liaison avec les communautés établi par l'Assemblée nationale d'Afrique du Sud, et qui a débouché sur l'adoption de la Constitution de 1996. Il englobait une campagne de sensibilisation de grande envergure autour des questions constitutionnelles, des campagnes médiatiques (émissions hebdomadaires de télévision et de radio suivies par 10 millions de personnes), la production d'affiches, de brochures et de dépliants, l'ouverture d'une ligne téléphonique, l'envoi de 4,5 millions d'exemplaires du projet de constitution et l'organisation de 486 ateliers en groupe restreint ciblant exclusivement les communautés défavorisées. Une évaluation externe a permis de déterminer que les trois quarts de la population sud-africaine (environ 30 millions de personnes) avaient entendu parler du processus et que près de 20 millions de personnes savaient qu'elles pouvaient présenter des observations sur des questions constitutionnelles. Cette expérience a montré qu'il était possible de rendre la participation significative et inclusive, même à grande échelle¹³.

35. Le potentiel préventif des constitutions n'est pas une simple conjecture théorique. Selon les conclusions d'une étude qu'a fait réaliser la Banque mondiale, le constitutionnalisme aide non seulement les pays à contrer la violence, mais aussi à la désamorcer lorsqu'elle se produit. Il ressort de cette étude que les États dont le pouvoir est limité par une constitution officielle et qui respectent la primauté du droit sont beaucoup moins susceptibles d'être confrontés à une recrudescence de la violence sous quelque forme que ce soit. D'ailleurs, toute mesure qui limite la capacité d'un État à agir en dehors de la loi et à s'emparer unilatéralement du pouvoir fait de celui-ci un partenaire de négociation plus attrayant et offre aux combattants une autre issue pour sortir de la guerre. Cela porte à croire que mettre l'accent sur la création d'institutions politiques plutôt que sur le développement économique serait le moyen le plus efficace de mettre fin aux guerres civiles qui font rage, et que cela pourrait contribuer à réduire la récurrence de ces conflits au fil du temps¹⁴.

36. L'étude susmentionnée examine de près la réforme constitutionnelle comme outil de prévention utile, s'inscrivant dans un cadre de prévention plus vaste. Dans un précédent rapport, le Rapporteur spécial a mentionné d'autres mesures juridiques importantes telles que la ratification des traités internationaux. Le Conseiller spécial a demandé à plusieurs reprises aux États de ratifier les principaux instruments relatifs au droit international des droits de l'homme et au droit pénal international et de les incorporer dans leur législation nationale. Les résultats d'une étude récente ont montré comment l'adoption de « lois contre les atrocités » multipliait par deux la probabilité que des poursuites pénales soient engagées au niveau national contre les auteurs de tels crimes¹⁵. Si l'on admet que les poursuites ont un potentiel préventif, non seulement par effet de dissuasion mais aussi en ce qu'elles permettent de démanteler des réseaux criminels, on peut considérer qu'il s'agit d'un autre exemple d'intervention d'ordre institutionnel ayant un potentiel préventif, qui illustre la nécessité d'introduire systématiquement de telles mesures.

37. Néanmoins, le Rapporteur spécial et le Conseiller spécial s'inquiètent vivement de ce que le constitutionnalisme est gravement menacé par :

a) Les efforts visant à saper l'indépendance de la magistrature par le biais des « fournées de juges » (*court-packing*), pratique consistant à accroître le nombre de juges, en particulier dans les juridictions supérieures, pour créer des majorités favorables à l'exécutif, en influant sur les procédures de désignation et de promotion des juges et en engageant des procédures disciplinaires arbitraires ;

¹³ Michael Brandt *et al.*, *Constitution-Making and Reform : Options for the Process* (Interpeace, 2011), sect. 2.2.

¹⁴ Barbara F. Walter, « Conflict relapse and the sustainability of post-conflict peace », *Rapport sur le développement dans le monde 2011*, note de synthèse, 13 septembre 2010.

¹⁵ Mark S. Berlin et Geoff Dancy, « The difference law makes : domestic atrocity laws and human rights prosecutions », *Law and Society Review*, vol. 51, n° 3 (2017), p. 560.

b) Les limites imposées aux juges dans leurs fonctions et leur autorité, en particulier dans les cours constitutionnelles, de sorte à ce qu'il n'en demeure qu'une coquille vide, créant l'illusion d'une séparation des pouvoirs et masquant l'existence d'un pouvoir exécutif qui ne fait aucun cas du principe de pouvoir limité ;

c) L'utilisation des majorités parlementaires pour octroyer des mandats aux fins de réformes constitutionnelles approfondies, sans tenir compte de la différence entre les constitutions et la législation ordinaire, dans le but de concentrer le pouvoir exécutif ;

d) L'élimination de la limitation du mandat présidentiel, sans tenir compte des conséquences d'une telle mesure sur une séparation des pouvoirs déjà précaire ;

e) Le mépris affiché, non seulement pour les décisions de justice et l'appareil judiciaire en général, mais aussi pour l'idée même d'équilibre des pouvoirs et d'une société fondée sur l'état de droit.

38. Non seulement ces tendances sapent les engagements maintes fois pris par et envers la communauté internationale¹⁶, mais elles trahissent avant tout la promesse faite par les régimes démocratiques à leur propre peuple.

2. Institutions chargées de la sécurité

39. Le Conseiller spécial souligne depuis longtemps l'existence d'un risque accru d'atrocités en raison de la prolifération des groupes armés et d'institutions de sécurité inefficaces, sous-financées et insuffisamment représentatives ou inexistantes. Sont présentés dans le Cadre d'analyse susmentionné plusieurs facteurs qui, dans le cas des institutions de sécurité, viennent augmenter le risque d'atrocités criminelles, y figurent notamment, sous le facteur de risque associé à la faiblesse des structures de l'État, l'« [a]bsence de contrôle civil efficace des forces de sécurité » et l'« [a]bsence ou [l']insuffisance de mécanismes externes ou internes de contrôle et de responsabilité », ainsi que des indicateurs se rapportant à la capacité d'un État de commettre des atrocités criminelles et aux « circonstances propices » (A/70/741-S/2016/71, annexe, par. 26 d) et f), et facteurs de risque 5 et 7).

40. Dans son rapport de 2013, le Secrétaire général a fait valoir que la réforme du secteur de la sécurité pouvait contribuer à prévenir la commission d'atrocités criminelles « en contrôlant les moyens d'en commettre et en prévenant les actes répréhensibles et les exactions » (A/67/929-S/2013/399, par. 44). Dans plusieurs rapports, le Rapporteur spécial a exprimé des inquiétudes concernant des violations et des violences commises à la fois par des acteurs de la sécurité de l'État et des acteurs non étatiques, en particulier dans les régions où les autorités exercent un contrôle limité (voir A/70/438 et A/HRC/36/50).

41. Une réforme efficace du secteur de la sécurité peut contribuer à réduire les risques d'atrocités et à stimuler la résilience face aux atrocités criminelles. Un tel processus devrait notamment permettre de mettre en place un contrôle civil robuste et de renforcer la discipline interne ; de promouvoir l'inclusion de personnel issu des diverses catégories de la population ; de renforcer le professionnalisme chez les agents de la sécurité ; de contrôler les antécédents du personnel pour révoquer les auteurs démasqués d'atrocités ; d'offrir une formation dans le domaine du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire et d'adopter des procédures opérationnelles sur le recours à la force et l'utilisation d'armes à feu (voir A/67/929-S/2013/399 et A/68/947-S/2014/449). Le Rapporteur spécial a donné des précisions sur plusieurs aspects de la réforme du secteur de la sécurité qu'il jugeait particulièrement importants en matière de non-répétition, y compris sur certaines des mesures susmentionnées (voir A/70/438).

42. La réforme des institutions chargées de la sécurité constitue un élément clef de la plupart des programmes de justice de transition et elle est souvent liée à un processus d'établissement des responsabilités. Fermer les yeux sur les atrocités commises par le passé laisse penser que certains coupables sont au-dessus de la loi, ce qui jette le discrédit sur des institutions chargées de la sécurité en lesquelles les citoyens ont déjà peu confiance. Ne pas

¹⁶ Résolutions 59/201 et 66/102 de l'Assemblée générale, résolution 19/36 du Conseil des droits de l'homme, résolutions 2003/36 et 2004/30 de la Commission des droits de l'homme.

établir les responsabilités efficacement revient à justifier après coup des atrocités commises par le passé et engendre une culture (bien enracinée) de l'impunité qui peut aboutir à leur normalisation, ce qui complique considérablement les efforts de prévention. À l'inverse, amener les auteurs d'atrocités passées à rendre des comptes permet de confirmer que la commission de tels actes n'est ni tolérable ni tolérée, et que nul n'est au-dessus de la loi, quel que soit son statut. Lorsque le principe de responsabilité est établi, les populations peuvent espérer que les institutions de l'État, même si elles ont pu trahir leur confiance par le passé, les protégeront dorénavant. L'établissement des responsabilités pour les atrocités passées permet donc de réaffirmer la validité universelle des normes et valeurs fondamentales.

43. La justice de transition peut offrir des enseignements positifs sur la manière d'atteindre un certain degré de responsabilisation en engageant des procédures pénales. Les atrocités ne sont toutefois pas des actes isolés commis par un nombre restreint de personnes, mais des crimes systémiques auxquels participent en règle générale un grand nombre de personnes, et qui nécessitent un certain degré d'organisation, de ressources et de compétences. Il est généralement peu probable que toutes les personnes directement ou indirectement responsables d'atrocités fassent l'objet de sanctions pénales. La réforme du secteur de la sécurité peut contribuer à la lutte contre l'impunité en prévoyant des options telles que la vérification des antécédents des membres du personnel du secteur de la sécurité et la révocation de ceux d'entre eux qui ont commis des atrocités. La vérification des antécédents permet de démanteler les réseaux qui pourraient être utilisés pour commettre des atrocités criminelles¹⁷.

44. Toutefois, la vérification des antécédents porte sur des crimes déjà commis et n'est pas simple à mener à bien, en particulier à grande échelle (ibid.). C'est pourquoi, dans son rapport, le Rapporteur spécial a mis l'accent sur d'autres mesures ayant un potentiel préventif, telles que la définition, dans la Constitution, de la différence entre la défense externe (militaire), la sécurité publique interne (police) et les fonctions de renseignement ; la rationalisation et la réduction des effectifs du secteur de la sécurité ; la réduction de la compétence des tribunaux militaires ; la suppression de prérogatives militaires, telles que le contrôle qu'ils exercent sur certains aspects de la vie politique et économique et le renforcement du contrôle exercé par les citoyens sur les institutions chargées de la sécurité.

45. C'est à cette dernière mesure que les experts accordent une attention particulière dans le but de souligner son importance, en décrivant d'autres façons de procéder et en demandant à ce que des recherches plus poussées soient entreprises, à la fois sur les meilleurs moyens de faire de la prévention et sur les effets concrets de celle-ci. Toutefois, l'exercice d'un contrôle effectif sur les institutions chargées de la sécurité ne représente qu'un aspect seulement de ce que devrait être un cadre intégré et adapté à chaque contexte, englobant un large éventail de mesures structurelles et opérationnelles.

46. Dans un régime constitutionnel, le contrôle et la responsabilisation de tous les organes du pouvoir exécutif sont deux éléments de l'exercice d'un pouvoir respectueux de l'état de droit. Sachant que les services de sécurité ont le monopole de l'emploi de la force, cela est particulièrement important. Le quasi-monopole concédé en de nombreux endroits à l'armée, par exemple sur la plupart des questions relatives à la politique de sécurité et de défense, devrait être contesté pour d'autres raisons également : la sécurité et la défense d'un État sont nécessaires au bien-être des sociétés. Il est toutefois absurde que la population (et ses représentants), que ces mesures sont censées protéger, ne soient pas associés à leur contrôle. En outre, la sécurité et la défense absorbent généralement de grandes quantités de fonds publics, ce qui devrait dans une certaine mesure faire l'objet de délibérations démocratiques, de la même manière que d'autres rubriques d'un budget national. Les budgets de sécurité, toutefois, sont fréquemment entourés de secret, ce qui ouvre souvent la porte au gaspillage, à la corruption et à la dissimulation du financement de diverses formes de violations des droits de l'homme.

¹⁷ Pablo de Greiff, « Transitional justice, security, and development », *Rapport sur le développement dans le monde 2011*, note de synthèse, 29 octobre 2010, p. 17 et 18 ; voir également A/70/438, par. 21 et 23.

47. Un grand nombre de pays où des atrocités ont été commises, et où le risque est grand que des atrocités soient commises à l'avenir, sont également ceux où même les mécanismes de contrôle les plus élémentaires sont faibles ou inexistants. On a constaté que la responsabilisation et le contrôle donnaient les meilleurs résultats lorsque les institutions chargées de la sécurité rendaient comptes à divers publics au moyen de mécanismes multiples¹⁸. La conjonction d'un ensemble de mécanismes internes, externes, formels et informels s'est révélée être la solution la plus efficace pour amener les institutions chargées de la sécurité à rendre des comptes, ce qui suppose de mettre en place un ensemble de dispositifs formels de responsabilisation chargés du contrôle externe (comités de contrôle parlementaire, contrôle de l'exécutif, organes indépendants de plainte et d'examen civils, bureaux du médiateur et contrôle juridictionnel) et de règlements et mécanismes internes (codes de déontologie, discipline interne et gestion hiérarchique), ainsi qu'un système de responsabilisation informel constitué par les acteurs non gouvernementaux tels que les médias, les organisations de défense des droits de l'homme et d'autres organisations de la société civile qui surveillent le secteur de la sécurité¹⁹.

48. Bien qu'importants, les mécanismes internes s'inscrivent dans une logique d'autoréglementation. Par conséquent, dans des situations caractérisées par un déficit de confiance justifié (c'est-à-dire, dans la quasi-totalité des situations où il existe un risque accru), ils sont insuffisants. On ne peut pas confier à des gardes l'entière responsabilité de se surveiller eux-mêmes, d'où l'importance du contrôle externe. Les organes civils indépendants d'examen des plaintes, les médiateurs et les autres institutions nationales des droits de l'homme et organes de contrôle juridictionnel jouent un rôle crucial. Toutefois, le présent rapport est centré sur une dimension seulement du contrôle, à savoir sur le contrôle parlementaire, et sur une forme particulière de contrôle de l'exécutif, qui a une grande portée systémique et un potentiel préventif manifeste.

49. Le premier mécanisme de contrôle civil que le présent rapport met en évidence est le ministère de la défense. De nombreux pays ont créé de tels ministères, et certains ont même nommé des ministres civils de la défense. Avoir un ministère de la défense, et même un ministre civil, n'est pas la même chose que d'avoir un ministère civil de la défense, composé d'un personnel majoritairement civil, en particulier aux postes de responsabilité.

50. Les ministères de la défense sont les premiers responsables de l'élaboration des propositions concernant les budgets, les stratégies de sécurité nationale, la gestion du personnel et des forces de sécurité, et les acquisitions²⁰. Afin que les décisions cruciales pour l'organisation politique soient soumises à la transparence et à la surveillance démocratiques, les ministères civils de la défense doivent assumer ces responsabilités en bénéficiant des conseils et des retours du personnel militaire, sans pour autant que celui-ci ait le dernier mot.

51. La fonction de trait d'union qu'incarne le ministère civil entre les forces de sécurité et les autorités légitimes est décisive. Bien que le commandement militaire puisse ne pas être favorable à l'obligation de communiquer avec un ministre plutôt que d'être en contact direct avec le Président, l'expérience démontre qu'un tel arrangement est avantageux pour les deux parties : du point de vue du militaire, le fait qu'un civil fasse valoir ses arguments lui évite d'être perçu comme étant intéressé et, compte tenu du monopole qu'il détient sur l'utilisation de la force aux fins de la défense, de l'être de manière menaçante. Pour les dirigeants civils, en particulier un chef de gouvernement, cet arrangement tient lieu de mécanisme tampon pour amortir les crises²¹. Un tel arrangement contribue donc à protéger l'armée de la politique et la sphère politique de la militarisation. Cela est essentiel dans le cadre de la prévention des atrocités.

¹⁸ David H. Bayley, « The contemporary practices of policing : a comparative view », cité dans Christopher E. Stone et Heather H. Ward, « Democratic policing : a framework for action », *Policing and Society*, vol. 10, n° 1 (2000), p. 15.

¹⁹ Pour de plus amples détails, voir par exemple Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées, « The contribution and role of SSR in the prevention of violent conflict », avril 2017.

²⁰ Thomas C. Bruneau et Richard B. Goetze, Jr., « Ministries of defence and democratic control », dans Thomas C. Bruneau et Scott D. Tollefson, éd., *Who Guards the Guardians and How : Democratic Civil-Military Relations* (Austin, University of Texas Press, 2006).

²¹ Narcís Serra, *The Military Transition : Democratic Reform of the Armed Forces* (New York, Cambridge University Press, 2010) ; A/HRC/27/56/Add.1.

52. Normaliser les questions de sécurité et de défense en les traitant comme un sujet parmi tant d'autres au sein d'un gouvernement régulier favorise la coordination et la transparence qui, encore une fois, sont nécessaires à l'établissement des responsabilités.

53. La participation des parlements au contrôle des activités de défense et de sécurité peut couvrir de nombreux domaines, et porter notamment sur les lois, les politiques, les stratégies et les budgets relatifs à la défense, ainsi que sur les questions concernant le personnel, telles que les nominations aux plus hauts grades et la composition ethnique, sexuelle, géographique et religieuse des forces. Par conséquent, la contribution des parlements au suivi de la mise en œuvre sera également d'une importance décisive²².

54. La dynamique actuelle met en lumière la contribution que peuvent apporter, dans le domaine de la prévention, des commissions parlementaires spécialisées dans la défense et la sécurité ayant la capacité de développer des compétences techniques, dotées des ressources et du personnel suffisants, investies des pouvoirs nécessaires pour convoquer des audiences, solliciter des documents, inviter des témoins à comparaître (y compris des ministres et des fonctionnaires) et faire appel à des sources de vérification indépendantes, et dont la participation est requise avant que des projets de loi ne soient examinés par l'assemblée plénière. Les commissions peuvent améliorer sensiblement la qualité des politiques en diversifiant les points de vue (par exemple, en garantissant la participation de représentants de différentes régions, de divers groupes religieux, ethniques ou linguistiques et de différents bords politiques ou idéologiques) et, sur le plan de la procédure, en exigeant que des débats aient lieu, en particulier en public mais aussi à huis clos. Outre le fait qu'elle permet de recueillir d'autres points de vue que ceux de l'exécutif, cette forme de participation parlementaire peut également contribuer à renforcer la légitimité des politiques de défense et de sécurité²³.

55. La prévention des atrocités serait particulièrement bien servie si, dans le cadre de chacune des missions et des sujets susmentionnés, elle figurait parmi les objectifs à atteindre. La composition de la commission de sécurité et de défense, l'organisation de ses audiences et les demandes de documentation sont autant d'occasions de porter à son maximum l'inclusivité et de prêter oreille aux personnes les plus exposées au risque (y compris aux personnes qui auraient pu avoir été maltraitées par le passé). Cela est essentiel dans la prise de décisions sur la composition ethnique, raciale, régionale, linguistique ou religieuse des forces, y compris aux rangs les plus élevés, d'autant plus que la plupart des atrocités criminelles ont pour origine diverses formes d'exclusion de certains groupes ou de discrimination fondée sur l'appartenance à ces groupes.

56. Dans les sociétés divisées sur le plan ethnique, il est peu probable que les forces mono-ethniques soient rassurantes et dignes de confiance, celles-ci pouvant en effet faire peser un risque sur la protection des membres d'autres groupes. La composition et le mode de fonctionnement des commissions peuvent améliorer le potentiel préventif des décisions concernant la stratégie et la politique, y compris sur des questions telles que l'emplacement des camps militaires, ce qui a des incidences sur les perspectives et les coûts économiques, ainsi que sur les relations avec la population environnante, les pays voisins et ainsi de suite. Enfin, la participation parlementaire peut permettre de prévenir le recours (abusif) de l'exécutif aux forces de sécurité (y compris aux services de renseignement), soit pour qu'elles commettent elles-mêmes des atrocités soit pour qu'elles aident d'autres à le faire²⁴.

²² Hans Born *et al.*, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Genève, Union interparlementaire ; Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées, 2003).

²³ Jeanne Kinney Giraldo, « Legislatures and national defence: global comparisons », dans Bruneau et Tollefson, éd., *Who Guards the Guardians and How*.

²⁴ Aurel Croissant et David Kuehn, éd., *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control in Comparative Perspectives* (Cham, Suisse, Springer International Publishing, 2017) ; Thomas C. Bruneau et Florina Cristiana Matei, éd., *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations* (New York, Routledge, 2013).

57. Les deux experts sont conscients que le potentiel préventif du contrôle parlementaire, tel qu'il s'applique à la prévention des atrocités criminelles, est subordonné à des conditions qui sont rarement remplies :

a) Les tendances, au niveau mondial, vont dans le sens d'un renforcement du pouvoir exécutif aux dépens du pouvoir législatif ;

b) Ce sont précisément les pays qui gagneraient à exercer un contrôle parlementaire fort sur leurs services de sécurité qui sont les plus susceptibles de ne pas être dotés, par exemple, de commissions spécialisées ;

c) Les asymétries habituelles entre l'exécutif et le législatif en matière d'information sont aggravées par une culture du secret, ce qui diminue la probabilité que les membres de la commission puissent réfuter les allégations de l'exécutif ou de l'armée ;

d) Les problèmes concernant l'inclusivité et la représentativité des organes législatifs, ainsi que leur inconstance idéologique vis-à-vis de l'exécutif (dans le cas des parlements à l'autorité purement formelle), qui leur permet de faire de certains sujets des questions de sécurité pour servir leurs propres intérêts politiques, sont autant de facteurs qui compromettent le potentiel préventif d'un tel contrôle.

B. Institutions de la société civile

58. La société civile joue un rôle déterminant puisqu'elle assure l'équilibre des pouvoirs dans la société, veille à ce que les gouvernements rendent compte de leurs actes et fait campagne pour la réalisation des droits. La présence d'une société civile active, solide et diversifiée pouvant agir librement et ouvertement contribue à garantir l'application du principe de responsabilité des dirigeants, le respect de l'état de droit et la participation de tous les secteurs de la société à la prise de décisions. Dans le Cadre d'analyse, l'absence d'une société civile solide, organisée et représentative, notamment de médias nationaux libres, diversifiés et indépendants, est citée comme un indicateur de la présence d'un risque accru d'atrocités criminelles (A/70/741-S/2016/71, annexe, facteur de risque 6).

59. La société civile a incontestablement contribué à l'obtention de grandes victoires dans le domaine des droits et de la prévention des atrocités et des violations systématiques. Les organisations de la société civile peuvent se féliciter d'avoir concouru, notamment, à l'abolition de l'esclavage, à la déségrégation dans de nombreuses régions du monde, dont les États-Unis d'Amérique et l'Afrique du Sud, à la fin de la privation des droits des groupes minoritaires et des femmes au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, à la lutte contre l'impunité, en particulier dans des situations de transition post-régime autoritaire et, récemment, à des avancées considérables dans la promotion des droits des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transgenres, entre autres.

60. Cela ne veut pas dire pour autant que la société civile joue toujours un rôle positif. Dans chacun de ces combats, un secteur de la société civile se tenait dans le camp adverse. À l'heure actuelle, on assiste à une importante mobilisation de la société civile en faveur de programmes populistes, xénophobes et racistes.

61. Néanmoins, la société civile a le plus souvent été un moteur de progrès dans le domaine des droits de l'homme. Des données empiriques laissent penser qu'il existe une forte corrélation entre la présence d'une société civile solide et autonome d'une part et des indicateurs positifs en matière de droits de l'homme d'autre part. Cette relation découle en partie du fait que la société civile rassemble et amplifie les voix des citoyens, portant ainsi leurs préférences à la connaissance des gouvernements de façon retentissante, non pas simplement à titre d'information mais en tant que revendication sans équivoque. Comme indiqué dans la conclusion d'une étude réalisée auprès de 60 pays, la force de la société civile avant la transition et sa densité après la transition, en plus d'appuyer notablement le renforcement des libertés politiques et civiles des citoyens des pays en transition, favorisent l'amélioration de la performance institutionnelle²⁵.

²⁵ Rollin F. Tusalem, « A boon or a bane ? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies », *International Political Sciences Review*, vol. 28, n° 3 (2007), p. 361.

62. Cette force de rassemblement et d'amplification peut être considérée comme un important mécanisme social grâce auquel la société civile contribue à orienter l'autorité publique. Ce rôle, en soi, peut mettre les sociétés civiles efficaces dans une position préventive avantageuse puisque l'on peut s'attendre à ce que les sociétés civiles capables de rassembler et d'amplifier efficacement les voix des populations ne toléreront pas certaines formes de traitement. Autrement dit, dans les pays dotés d'organisations de la société civile solides, la relation entre la société civile et les autorités n'est pas purement réactive mais aussi de nature prospective.

63. Il existe un autre mécanisme par lequel la société civile s'acquitte de son rôle préventif. Il est bien connu qu'un des effets (intentionnels) de la maltraitance est la rupture des liens sociaux et l'isolement des victimes. Ce « pouvoir d'isolement », que Hannah Arendt soulignait déjà avec éloquence dans les années 1950²⁶, est un facteur décisif de l'efficacité des mauvais traitements car il compromet la coordination sociale et l'échange d'informations, conditions essentielles de toute opposition organisée.

64. Les acteurs de la société civile peuvent favoriser la cohésion sociale et la résilience des sociétés et des populations. En rassemblant les peuples derrière des objectifs communs, en établissant le dialogue entre différents groupes, en informant ces groupes de leurs droits et des droits d'autrui pour leur donner les moyens d'agir et en renseignant les populations sur des questions publiques majeures et sur les façons de participer aux processus publics dans leur intérêt, ils contribuent à instaurer un environnement dans lequel des atrocités criminelles sont moins susceptibles de survenir.

65. La contribution de la société civile à la prévention des atrocités par des moyens concrets tels que la sensibilisation, la surveillance, la communication d'informations, l'éducation, la prévention et le règlement des conflits et les initiatives de réconciliation, entre autres, a déjà été reconnue. C'est pourquoi il convient d'intégrer dans les cadres de prévention des mesures destinées à renforcer la société civile et à accroître son autonomie. En plus de mesures directes, des mesures indirectes peuvent être prises : il s'agit notamment d'abroger les lois qui limitent l'espace civique, d'instaurer un environnement favorable²⁷, de mettre en place des plateformes, des coalitions et des réseaux et de créer des forums de consultation officiels (voir A/72/523).

66. Des forums de consultation officiels, et non de simples lieux de rencontre et de discussion, peuvent stimuler considérablement le renforcement de la société civile, pas seulement de manière générale mais aussi dans des domaines de compétence précis. Par exemple, en plus de montrer et de promouvoir les avantages de l'inclusivité et de la transparence, les règles qui permettent à la société civile de soumettre des documents et de participer aux discussions législatives lui donnent une bonne raison de renforcer ses capacités (voir A/71/567 et A/HRC/34/62).

67. Dans les pays où des atrocités criminelles ont été commises, le pouvoir exécutif a fait du secteur de la sécurité un des rouages de son maintien au pouvoir en recourant au parrainage, à l'ethnicisation et à la corruption, déguisée ou non. Ce contrôle abusif du pouvoir est un des premiers facteurs de risque de la commission d'atrocités, comme souligné dans le Cadre d'analyse. Dans de telles situations, la sécurité cesse d'être un bien public pour s'apparenter davantage au butin, ou au privilège, de ceux qui détiennent le pouvoir.

68. Un des moyens de mettre fin à cette mainmise est d'ouvrir le processus de définition des besoins en matière de sécurité aux populations et aux autres parties prenantes, autrement dit à la société civile. En participant à la formulation des politiques de défense nationales, par exemple, les personnes qui sont non seulement marginalisées mais aussi persécutées par les forces de sécurité, en particulier les femmes, peuvent faire connaître leurs besoins en matière de sécurité. De simples enquêtes de sécurité locales, par exemple, si elles sont menées de manière inclusive, constituent un premier pas dans la bonne direction²⁸.

²⁶ Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (Les origines du totalitarisme) (New York, Meridian Books, 1958).

²⁷ Organisation de coopération et de développement économiques, « Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice » (Paris, éd. OCDE, 2007).

²⁸ Laurie Nathan, *No Ownership, No Commitment : A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform* (Birmingham, Université de Birmingham, 2007), p. 31.

69. S'il est vrai que la société civile et les parties civiles du gouvernement souffrent généralement du même manque de moyens techniques, cette lacune peut être considérablement compensée, comme cela s'est vu dans diverses parties du monde. Les éléments qui ont conduit à la transformation des forces de défense sud-africaines, à savoir le Livre blanc sur la défense de 1996, l'examen de la défense de 1998 et la loi de 2002 sur la défense, ont été mis au point de manière consultative, avec la contribution non négligeable de la société civile²⁹. De même, l'examen de la défense post-conflit en Sierra Leone, dans le cadre duquel des consultations ont été tenues avec la Commission vérité et réconciliation et des organisations de la société civile, entre autres parties prenantes, a entraîné une profonde modification du secteur de la sécurité nationale³⁰.

70. La société civile a renforcé les compétences transnationales en matière de réforme du secteur de la sécurité. L'African Security Sector Network, réseau panafricain composé d'acteurs de la société civile, de professionnels de la sécurité et d'universitaires travaillant dans ce domaine, en est un exemple majeur. Ce réseau s'emploie à renforcer les capacités des gouvernements, des parlements, des institutions chargées de la sécurité, des organisations intergouvernementales, des organisations de la société civile et d'autres acteurs africains d'appliquer de telles réformes et de se les approprier. Il a prêté son concours à l'Union africaine dans l'élaboration de son Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité, qui a été adopté par les chefs d'État des pays membres de l'Union en janvier 2013. Par la suite, il a contribué au renforcement des capacités de réforme de l'Union africaine, notamment en mettant au point des notes d'orientation et des manuels opérationnels pour l'application du Cadre. Il facilite également les dialogues de haut niveau de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité, participe aux missions d'évaluation de l'Union africaine et des Nations Unies en Afrique et encourage l'échange de données d'expériences Sud-Sud sur la question³¹.

III. Interventions dans les domaines de la culture et des comportements personnels

71. Le Rapporteur spécial a toujours soutenu qu'il faudra plus que des réformes institutionnelles pour réaliser durablement les transformations auxquelles tend la justice de transition. Ni la réparation ni la prévention ne peuvent être assurées uniquement par des mécanismes institutionnels astucieux. Dans les deux cas, en définitive, une transformation de la culture et des comportements personnels est nécessaire.

72. Si la présente étude ne permet pas de démêler les liens complexes entre les initiatives institutionnelles, culturelles et individuelles³², il n'en reste pas moins que le nombre de réformes institutionnelles qui n'ont pas été appuyées par la culture locale et les comportements et convictions personnels dépasse le nombre de réformes qui l'ont été.

73. Les deux experts profitent de l'occasion qui leur est donnée pour mettre en avant deux initiatives ayant un immense potentiel : l'enseignement de l'histoire et l'engagement des chefs et acteurs religieux. Ces initiatives contribuent en particulier à connecter les trois domaines d'intervention (institutionnel, culturel et personnel) et peuvent se révéler de puissants facteurs de mobilisation et de transformation sociale (en bien ou en mal).

²⁹ Sanam Narghi Anderlini, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector : The Vital Contribution of South African Women* (Hunt Alternatives Fund, 2004) ; Laurie Nathan, « South African case study : inclusive SSR design and the white paper on defence », paru dans L. Nathan, *No Ownership* ; Sandy Africa, *The Transformation of the South African Security Sector: Lessons and Challenges*, Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées, document directif n° 33 (Genève, 2011).

³⁰ Kellie Conteh, « Sierra Leone case study : local ownership of the security sector review and transformation processes », paru dans L. Nathan, *No Ownership*.

³¹ Voir <http://africansecuritynetwork.org/asn/>.

³² Pablo de Greiff, « On making the invisible visible : the role of cultural interventions in transitional justice processes », paru dans Clara Ramírez-Barat, éd., *Transitional Justice, Culture, and Society : Beyond Outreach*, Advancing Transitional Justice Series (New York, Social Science Research Council, 2014).

74. Les régimes autoritaires et les pays touchés par un conflit ont tendance à politiser l'éducation, y compris l'enseignement de l'histoire, en employant intentionnellement un discours partial et créateur de dissensions, l'objectif étant de perpétuer une culture propice au maintien des structures de pouvoir (politiques et économiques) établies. Dans de telles situations, l'éducation crée ou entretient des clivages sociaux qui alimentent l'intolérance et le ressentiment, renforce les inégalités et les formes de marginalisation (en altérant l'accès à l'éducation et son contenu) et accroît de cette façon le risque de violences et d'atrocités criminelles futures.

75. De nombreux pays dont l'histoire est marquée par les difficultés et la dissension ont décidé de ne pas enseigner l'histoire du tout, de n'apprendre que l'histoire « ancienne » (la période antérieure au conflit) ou de se limiter à la chronologie des principaux événements, sans offrir ni contexte, ni analyse³³. Certes, il n'est pas facile de parvenir rapidement à un consensus sur la meilleure façon d'enseigner l'histoire d'un conflit au lendemain de ce conflit (en particulier lorsque des atrocités ont été commises). Néanmoins, il doit être clair qu'éviter complètement le sujet n'est pas une solution ; des récits informels continueront d'être véhiculés dans les cercles familiaux et les communautés, reproduisant les anciennes divisions et les stéréotypes et insufflant la peur et la méfiance.

76. Les programmes scolaires et les livres d'histoire n'ont pratiquement jamais été modifiés rapidement³⁴, mais quelques bons résultats ont été enregistrés : en Argentine et au Chili, par exemple, l'enseignement de l'histoire a été intégré dans d'autres matières entre la période de transition et la modification des manuels. L'histoire contemporaine a été enseignée dans le cadre des cours d'éducation civique, en même temps que les droits de l'homme et la Constitution³⁵.

77. Certaines commissions de la vérité ont publié plusieurs versions de leurs rapports ainsi que des supports didactiques, avec parfois des versions tenant compte de la sensibilité des enfants. Certains de ces outils ont fini par être utilisés dans les écoles. Des supports pédagogiques qui ne cherchent pas à occulter le passé mais, au contraire, à entretenir le débat ont également été mis au point. Il s'agit notamment de récits transnationaux présentant diverses perspectives, comme les publications réalisées par le Centre for Democracy and Reconciliation in South-East Europe pour les écoles des Balkans³⁶. *Parallel Histories*, le manuel mis au point par le Peace Research Institute in the Middle East, est particulièrement digne d'attention³⁷ ; étant donné que, à l'heure actuelle, il est impossible d'arrêter un récit commun, ou même un récit-relais, des événements survenus en Israël et dans l'État de Palestine au XX^e siècle, le manuel comporte trois colonnes : la première présente le point de vue de l'État de Palestine, la deuxième celui d'Israël et la troisième, vide, est destinée à recueillir les idées, les commentaires, les questions, les données supplémentaires ou les conclusions des étudiants. Cet exemple montre également que l'enseignement moderne de l'histoire doit permettre aux enfants et aux adolescents de se faire leur propre opinion du passé.

78. Les experts s'accordent à dire qu'un enseignement efficace de l'histoire, y compris des atrocités commises, ne se limite pas à la production de manuels fiables, exacts et impartiaux. Il est tout aussi important d'adopter des méthodes pédagogiques adaptées qui encouragent une réflexion productive sur les événements passés et sur le comportement

³³ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « The role of education in peacebuilding in Burundi », note d'orientation, p. 3, cité dans A/HRC/30/42/Add.1.

³⁴ Il a fallu quinze ans, après la mort de Franco, pour que l'Espagne commence à intégrer une analyse de la dictature dans ses manuels scolaires (A/HRC/27/56/Add.1), près de dix ans pour que le Chili revoie ses manuels après la fin de la dictature (Leonora Reyes J., « A 40 años del golpe de Estado : el debate curricular inacabado », paru dans *Docencia*, n° 50 (2013)), et treize ans pour que l'Argentine fasse de même (Mario Carretero et Marcelo Borrelli, « Memorias recientes y pasados en conflicto : ¿ cómo enseñar historia reciente en la escuela ? », *Cultura y Educación*, vol. 20, n° 2 (2008)).

³⁵ Ana María Rodino, « Teaching about the recent past and citizenship education during democratic transitions », paru dans Clara Ramírez-Barat et Roger Duthie, éd., *Transitional Justice and Education : Learning Peace*, Advancing Transitional Justice Series (New York, Social Science Research Council, 2017).

³⁶ Voir <http://cdrsee.org/projects/education-projects/joint-history-project>.

³⁷ Voir <http://vispo.com/PRIME/>.

humain et qui favorisent la réconciliation. Malheureusement, de telles méthodes ne sont pas toujours monnaie courante dans les pays qui sortent d'un régime autoritaire ou d'un conflit (et dans lesquels la pédagogie est souvent une partie du problème). À cet égard, de nombreux enseignements peuvent être tirés de l'expérience de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, du Cambodge et de l'Irlande du Nord, entre autres³⁸.

79. L'éducation peut contribuer sensiblement à la prévention en diffusant des informations qui ont été traitées au moyen de méthodes reconnues conçues pour garantir une grande fiabilité. Bien que rien ne garantisse la transparence absolue, l'exactitude, l'exhaustivité, l'inclusivité ou le caractère définitif des comptes rendus historiques, certaines méthodes se sont révélées plus efficaces que d'autres. Des garanties de procédure peuvent être mises en place pour augmenter les chances d'obtenir un récit objectif et exhaustif.

80. L'éducation peut aussi jouer un rôle préventif majeur en amenant les individus à se voir et à voir les autres comme des titulaires de droits, à se considérer dignes de considération morale et à adopter certaines habitudes intellectuelles, notamment celles de penser par eux-mêmes et d'exercer leur esprit critique. Enfin, l'éducation peut contribuer à prévenir les atrocités et les violations en facilitant le développement de réactions empathiques et de comportements émotionnels fondés sur la considération et le respect.

81. De la même manière, la religion a un potentiel préventif qui peut être exploité plus activement. En 2017, le Bureau du Conseiller spécial a élaboré le Plan d'action à l'intention des responsables et des acteurs religieux en vue de prévenir l'incitation à la violence pouvant conduire à des atrocités criminelles, document majeur qui met en relief le rôle que les responsables et les acteurs religieux peuvent jouer dans la prévention des atrocités criminelles³⁹. Il y est établi que les responsables et les acteurs religieux peuvent influencer le comportement mais aussi les croyances et attitudes de leurs fidèles : ils peuvent utiliser leur position pour diffuser des messages de haine et d'hostilité et inciter à la violence ou pour promouvoir la paix, la tolérance, l'acceptation et le respect mutuel et s'efforcer d'apaiser les tensions entre les communautés. Ils sont tenus de se prononcer publiquement lorsque leur communauté est prise pour cible, mais aussi lorsque d'autres communautés sont visées. Les populations locales sont appelées à suivre les responsables et les acteurs religieux lorsque ceux-ci plaident contre l'incitation à la violence, quelle que soit leur confession. Les écoles, les universités et les organisations de la société civile sont invitées à former les responsables et les acteurs religieux à la surveillance du respect des droits de l'homme, à la communication d'informations y relatives, à la prévention des atrocités criminelles et de l'incitation à commettre des atrocités criminelles et à l'utilisation de méthodes non violentes pour faire face à l'incitation à la violence et s'y opposer. Les institutions étatiques, quant à elles, sont priées d'abroger les lois relatives au blasphème, qui nuisent à la jouissance du droit à la liberté de religion et de croyance et à la tenue d'un dialogue et de débats respectueux entre les communautés.

82. Dans le Plan d'action susmentionné, les responsables et les acteurs religieux sont invités à réfléchir aux moyens de renforcer leurs capacités, notamment en ce qui concerne les connaissances et le dialogue interconfessionnel, à utiliser les médias sociaux et à mobiliser les jeunes. Les institutions religieuses, pour leur part, sont invitées à promouvoir la pensée critique et le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et à améliorer la compréhension et le respect des autres religions. Dans cette optique, elles sont encouragées à intégrer dans les programmes de formation des responsables et des acteurs religieux les questions suivantes : a) les différentes croyances et religions ; b) les normes et règles internationales relatives à la liberté de religion et de croyance ; c) la citoyenneté mondiale.

³⁸ Voir, par exemple, « Educación y memoria », mis au point par le Ministère de l'éducation argentin pour promouvoir l'enseignement de l'histoire contemporaine.

³⁹ Voir www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action_Religious_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf.

83. Enfin, les institutions de l'État sont priées de promouvoir l'adoption d'une approche de l'enseignement axée sur les droits de l'homme, d'intégrer la pensée critique dans les programmes de formation des jeunes, de veiller à ce que des cours consacrés aux religions et aux croyances tenant compte des différentes traditions soient dispensés dans les écoles publiques et d'intégrer dans les programmes scolaires, de l'enseignement préscolaire à l'université, une éducation à la citoyenneté et à la paix ainsi que l'enseignement des atrocités criminelles passées et des moyens d'empêcher que de telles situations se reproduisent.

IV. Conclusions et recommandations

84. L'incapacité à prévenir ou faire cesser les violations systématiques des droits de l'homme augmente le risque de violence, de conflit et d'atrocité criminelle. La justice de transition a joué un rôle non négligeable pour ce qui est d'établir et de concrétiser les droits à la vérité, à la justice et à la réparation et d'en assurer la jouissance effective. Par conséquent, une politique de justice de transition exhaustive peut contribuer à briser les cycles de l'impunité et de la marginalisation qui, s'ils ne sont pas enrayerés, accroissent le risque de répétition.

85. Les auteurs engagent les États Membres qui ont été le théâtre d'atrocités criminelles à établir et à appliquer un cadre de justice de transition exhaustif avec davantage de détermination pour combattre les causes profondes de la violence et des atrocités criminelles. Ils encouragent la communauté internationale à appuyer ces processus plus durablement. Les politiques doivent être adaptées aux particularités de chaque situation et élaborées au moyen de larges consultations nationales.

86. Les garanties de non-répétition, quatrième pilier d'une politique de justice de transition exhaustive, sont des mesures résolument préventives et anticipatives. Si ce pilier est le moins développé des quatre sur le plan doctrinal, on dispose de vastes connaissances et compétences (certes fragmentées) concernant les politiques et les pratiques efficaces en matière de prévention des violations systématiques et des atrocités.

87. Les auteurs se réjouissent de constater que, dernièrement, un intérêt croissant est porté à la prévention et ils encouragent les États Membres, les organisations multilatérales et régionales et les agences de coopération internationale à redoubler d'efforts et à renforcer leur détermination à élaborer et à appliquer des politiques de prévention efficaces.

88. Les principaux obstacles à surmonter sont le manque de volonté, l'investissement insuffisant dans les mesures de prévention, le caractère tardif des interventions et l'éparpillement (compartimentation) des connaissances et des compétences. Dans ce contexte, un cadre directif constituerait une base précieuse pour étendre les efforts de prévention et veiller à ce que la prévention soit assurée plus en amont.

89. Un cadre exhaustif engloberait toutes les mesures qui contribuent à la prévention des atrocités. Sur la base du rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger de 2013 (A/67/929-S/2013/399, par. 30 à 64), qui donne une vue d'ensemble de ces mesures, les contributions majeures de la société civile devraient être placées au cœur d'un tel cadre. Les auteurs prient instamment les organismes des Nations Unies et les autres d'accomplir rapidement les tâches complexes et systématiques indispensables pour mettre au point un cadre de prévention vraiment exhaustif.

90. L'étude menée met en lumière les effets de certaines mesures dont le potentiel préventif est souvent négligé. En ce qui concerne les organismes de gouvernance, les États Membres sont vivement encouragés à entreprendre un vaste processus de constitutionnalisation, et notamment à établir une charte des droits et à mettre en place un tribunal constitutionnel solide et indépendant doté des compétences nécessaires pour garantir les droits fondamentaux de tous, sans discrimination.

Le « néoconstitutionnalisme » tire une partie de son potentiel préventif de son pouvoir d'intégration sociale. Une réforme constitutionnelle consultative et inclusive peut favoriser la prise en compte de préoccupations nationales distinctes tout en garantissant la protection des droits de l'homme de tous et offrir une protection bien définie à diverses populations, y compris les minorités ethniques et religieuses.

91. Les auteurs s'inquiètent vivement de l'affaiblissement du constitutionnalisme, notamment du fait que l'autorité et l'indépendance des tribunaux constitutionnels sont reléguées au second plan, ce qui affecte la séparation des pouvoirs et favorise la consolidation de pouvoirs illimités et incontrôlés entre les mains de l'exécutif.

92. En ce qui concerne les réformes indispensables du secteur de la sécurité au lendemain d'atrocités, les auteurs de l'étude mettent en avant les capacités de prévention de mécanismes de contrôle civils solides et encouragent les États Membres à établir des mécanismes de contrôle à plusieurs niveaux. Ils invitent les organisations multilatérales et les agences de coopération à insister sur l'importance de telles réformes et à les appuyer.

93. Des liens manifestes doivent être établis entre la réforme du secteur de la sécurité d'une part et les questions liées à la justice rétrospective et prospective et aux droits d'autres part. Les auteurs recommandent d'établir des dispositifs de contrôle en plusieurs endroits, notamment de créer ou de renforcer des ministères de la défense civils et des commissions de contrôle parlementaires dotées de compétences réelles et de ressources suffisantes.

94. L'étude met en lumière le rôle significatif que la société civile peut jouer dans la prévention des atrocités, qui va bien au-delà de ce qui est généralement admis (contrôle, information et plaidoyer). Une société civile solide et diversifiée comprenant plusieurs organes médiatiques et pouvant agir librement et ouvertement, sans craindre de persécutions ou de représailles, aide à garantir l'application du principe de responsabilité des dirigeants, le respect de l'état de droit et la participation de tous les secteurs de la société à la prise de décisions. De cette manière, elle peut contribuer à renforcer la capacité des sociétés d'atténuer et de surmonter les risques associés aux atrocités criminelles.

95. Les auteurs recommandent de contester le monopole exercé par les acteurs du secteur de la sécurité dans les domaines du maintien de l'ordre, de la défense et de la politique de sécurité et encouragent les États Membres, les institutions multilatérales et les agences de coopération, en plus des acteurs du secteur de la sécurité national eux-mêmes, à contribuer au développement des capacités dans les domaines susmentionnés, en gardant à l'esprit que tout le monde a à gagner d'un tel partenariat, qui permet d'évaluer des politiques alternatives.

96. Les auteurs encouragent les États Membres, les organisations multilatérales et les agences de coopération à affecter des ressources à l'élaboration de politiques de renforcement de la société civile. Établir un cadre juridique permettant à la société civile d'agir librement et abroger les lois qui limitent la liberté de cette dernière ne sont que les premières étapes. Il convient également d'adopter des mesures législatives qui imposent (ou, pour le moins, autorisent) la participation de la société civile à l'élaboration des lois et aux autres processus de prise de décisions. La création de réseaux d'organisations de la société civile, tant nationaux qu'internationaux, doit aussi être soutenue.

97. Une prévention efficace, notamment des atrocités, ne nécessite pas seulement des mécanismes institutionnels mais aussi des initiatives qui favorisent une culture de la prévention et une modification des comportements personnels. L'étude met l'accent sur l'importance d'intégrer dans les programmes scolaires nationaux des cours d'histoire qui véhiculent des récits objectifs des atrocités passées, en présentant diverses perspectives, et met en relief la fonction préventive que les responsables et les acteurs religieux peuvent exercer.

98. Les organismes des Nations Unies peuvent jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration d'un cadre de prévention des atrocités exhaustif. Pour ce faire, les auteurs recommandent ce qui suit :

a) La vulnérabilité aux atrocités criminelles de chaque pays devrait être évaluée de façon intégrée et détaillée, au niveau national, en prenant en compte les facteurs de risque définis dans le Cadre d'analyse des atrocités criminelles. Un cadre de prévention devrait être établi sur la base de cette évaluation. Des moyens suffisants pour couvrir le champ de compétence de ce cadre devraient être déployés de manière plus fluide pour éviter la compartimentation susmentionnée. Cette démarche pourrait être intégrée dans les travaux menés au titre d'un plan-cadre revitalisé étayé par une analyse des conflits et du développement, comme le Secrétaire général l'a souligné dans son dernier rapport en date sur la consolidation et la pérennisation de la paix (voir A/72/707-S/2018/43, par. 24) ;

b) Le pilier « droits de l'homme » devrait être pleinement intégré dans les piliers « développement » et « paix et sécurité » de la plateforme de prévention du Secrétaire général ; ces liens sont d'une importance fondamentale pour la prévention des atrocités, plus que pour tout autre domaine. La prévention des atrocités devrait être prise en compte dans les travaux relevant des trois autres piliers et la coordination devrait être améliorée ;

c) Le Bureau du Conseiller spécial devrait être renforcé et son mandat devrait être adapté pour lui permettre de mieux soutenir l'intégration de la prévention des atrocités dans les travaux des Nations Unies, y compris au niveau national ;

d) Les auteurs recommandent au Secrétaire général d'appuyer les efforts déployés pour mener à terme le projet de convention internationale sur les crimes contre l'humanité. Le fait d'établir rapidement la version définitive de cet instrument et de le ratifier ou d'y adhérer sans tarder témoignerait de l'engagement sincère de la communauté internationale ;

e) La « nouvelle génération d'équipes de pays des Nations Unies [...] œuvrant sous la houlette d'un coordonnateur résident impartial, indépendant et habilité » (ibid.) pourrait ouvrir de nouvelles perspectives en parvenant à prévenir les atrocités plus efficacement. Les coordonnateurs résidents pourraient être encouragés à former un petit groupe d'avant-garde pour tester l'intégration du cadre de prévention, en tenant compte des particularités de chaque pays, aux fins de l'analyse conjointe et de la planification des travaux des différentes équipes de pays.

Annexe

[Anglais seulement]

1. The Special Rapporteur and the Special Adviser held two expert group meetings exploring the relationship between transitional justice and atrocity prevention, bringing together representatives of Member States, United Nations agencies, funds and programmes, United Nations mandate holders, civil society organizations and the academic community. The first meeting took place in New York (19–20 September 2017), focusing on how education and constitutional reform can contribute to atrocity prevention. The second meeting, held in Geneva (13–14 November 2017), examined the potential contributions of security sector reform civil society to atrocity prevention. The Special Rapporteur and the Special Adviser thank all participants for their contributions.
 2. The two experts also sought written inputs from Member States and civil society organizations, and also received contributions from various United Nations entities, academic institutions and individual experts, and are grateful for all views received.
-