



Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale
9 juillet 2013
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-septième session
Points 14 et 113 de l'ordre du jour

Conseil de sécurité
Soixante-huitième année

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

**Suite donnée aux textes issus du Sommet
du Millénaire**

Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction et mandat

1. Depuis qu'elle a adopté le concept de responsabilité de protéger au Sommet mondial de 2005, la communauté internationale a avancé dans son élaboration et sa mise en pratique¹. Dans sa résolution 63/308 adoptée en 2009, l'Assemblée générale a décidé de continuer d'examiner la question de la responsabilité de protéger. Afin de l'aider dans cette tâche, j'établis depuis lors, chaque année, un rapport où sont examinés différents aspects de ce concept et ses applications.

2. Le premier rapport, consacré à la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/63/677), exposait une stratégie de mise en œuvre reposant sur trois piliers, énoncée aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial. Le premier pilier est la responsabilité incombant, au premier chef, à chaque État de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité (« atrocités criminelles »), dans le respect de leurs obligations nationales et internationales. Le deuxième pilier a trait à l'engagement parallèle de la communauté internationale à encourager et aider les États à s'acquitter de leur responsabilité. Le troisième pilier fait référence à l'inventaire des moyens que les Chapitres VI, VII et VIII de la Charte des Nations Unies offrent

¹ Résolution 60/1.



pour mener en temps voulu une action résolue lorsque les États n'assurent manifestement pas leurs responsabilités.

3. Portant sur l'alerte rapide, l'évaluation et la responsabilité de protéger (A/64/864), le deuxième rapport, établi en 2010, exhortait à agir rapidement et de façon adaptée à l'évolution des besoins propres à chaque situation. Le troisième rapport, établi en 2011, examinait le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/65/877-S/2011/393). Intitulé « Réagir de manière prompte et décisive », le quatrième rapport (A/66/874-S/2012/578), établi en 2012, faisait le point des dispositifs prévus par la Charte pour faire face aux situations préoccupantes, des partenariats qu'il serait possible de mobiliser et des moyens d'assurer une protection responsable.

4. Un des objectifs fondamentaux de mon programme d'action quinquennal est de faire progresser la responsabilité de protéger par la prévention des atrocités criminelles. Les événements récents, notamment en République arabe syrienne, font ressortir le caractère indispensable d'une action rapide visant à empêcher la commission d'atrocités criminelles, de même que les conséquences désastreuses de l'absence de prévention.

5. Aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial, les États Membres reconnaissent qu'il leur incombe au premier chef de protéger leurs populations. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention des crimes qui y sont évoqués, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Dans ce contexte, le terme « populations » ne renvoie pas seulement aux citoyens ou aux civils, mais à toutes les personnes qui se trouvent à l'intérieur des frontières de l'État concerné.

6. La responsabilité de protéger est en accord avec les obligations qui s'imposent à tout État en vertu du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit des réfugiés. L'article 1 de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dispose qu'il incombe aux États de prévenir activement le génocide. L'article 1 commun aux Conventions de Genève définit l'obligation incombant aux États parties de respecter le droit international humanitaire en toutes circonstances.

7. Au-delà des obligations morales et juridiques, l'histoire a montré que le fait de doter des sociétés des moyens de lutter contre les atrocités criminelles renforce la souveraineté de l'État et augmente les chances de paix et de stabilité. Pour favoriser la résilience, il faut élaborer des cadres juridiques appropriés et établir des structures et institutions étatiques légitimes, respectueuses du droit international des droits de l'homme et de l'état de droit en général, et capables d'aborder et de désamorcer les causes de tension avant qu'elles ne dégénèrent. Cela signifie construire une société où la diversité est acceptée et appréciée et où différentes communautés peuvent coexister en paix.

8. Axé sur la responsabilité incombant aux États de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, ainsi de l'incitation à commettre ces actes, le présent rapport examine les causes sous-jacentes et la dynamique de ces crimes et violations, et passe en revue les mesures structurelles et opérationnelles que les États peuvent prendre pour empêcher la commission d'atrocités criminelles. Il offre plusieurs exemples d'initiatives déjà prises par certains États Membres, et propose des mesures supplémentaires destinées à prévenir ces crimes.

II. Méthodologie

9. Mon Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger a organisé des consultations visant à recueillir les avis des États Membres et d'autres partenaires importants sur la question faisant l'objet du présent rapport. Dans une note verbale datée du 11 mars 2013, les États Membres et les organisations régionales et sous-régionales ont été invitées à présenter leur vues sur les mesures existantes qui permettent de renforcer les capacités nationales de prévention, sur les difficultés que pose la mise en œuvre de ces mesures, et sur des exemples de pratiques préventives. Les organisations non gouvernementales ont également été invitées à participer aux consultations. Au 16 mai 2013, le Secrétariat avait reçu des contributions écrites de 27 États Membres, de 1 organisation régionale et de 27 organisations de la société civile.

10. Outre ces contributions, le Secrétariat a tenu, en avril 2013, des consultations avec plus de 120 États Membres d'Afrique, d'Asie, d'Europe, d'Amérique latine et des Caraïbes, à l'occasion de réunions tenues à New York avec des groupes régionaux. De plus, la Slovénie a organisé, à Ljubljana, une réunion consultative à laquelle 31 États Membres européens ont participé. Le contenu du présent rapport s'appuie sur ces consultations et contributions écrites.

11. Les exemples présentés dans le rapport mettent en lumière des mesures prises par des États Membres des différentes régions qui pourraient contribuer à parer aux facteurs de risque d'atrocités criminelles et à doter l'État d'une capacité de résilience, même si elles n'ont pas été prises dans cet objectif précis. Certains exemples ont été recueillis à travers le processus consultatif, tandis que d'autres l'ont été par la recherche documentaire. Ils ne constituent pas une évaluation des progrès accomplis, ni un inventaire exhaustif de toutes les initiatives pertinentes. Ils illustrent cependant la façon dont certaines des options présentées ont été mises en œuvre.

III. Facteurs de risque

12. Il convient de reconnaître que les facteurs de risque relatifs aux conflits armés se recoupent avec les facteurs de risque relatifs aux atrocités criminelles. Celles-ci sont davantage susceptibles d'être commises en situation de conflit armé, notamment de conflit interne. Les conflits armés comportent un risque intrinsèque d'atrocités criminelles, et inversement, ces dernières peuvent augmenter le risque de conflit armé. Mais tous les conflits armés n'entraînent pas des atrocités criminelles, et toutes les atrocités criminelles ne sont pas commises dans un contexte de conflit armé. Les atrocités criminelles se caractérisent par le fait que certains groupes, communautés ou populations sont délibérément ciblés, notamment des personnes protégées par les Conventions de Genève, et, parfois, par des cycles d'agressions et de représailles entre communautés.

13. Par conséquent, si la notion de prévention des conflits et celle de prévention des atrocités sont très apparentées, elles ne sont pas synonymes l'une de l'autre, et les mesures de prévention des atrocités doivent être conçues en ayant ce constat à l'esprit. L'adoption de mesures visant exclusivement à prévenir les conflits ferait perdre de vue les atrocités criminelles qui ont lieu en l'absence de conflits armés ou qui n'y sont pas nécessairement liés.

14. Le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ont en commun de nombreux actes prohibés², ainsi que les facteurs de risque qui y sont associés. Il existe cependant des distinctions cruciales. Dans le cas du génocide, la distinction tient à l'intention des auteurs de « détruire, en tout ou en partie » un groupe national, ethnique, racial ou religieux. Les crimes de guerre ne peuvent être commis que dans un contexte de conflit armé ou d'occupation. Par crimes de guerres, on entend notamment les attaques visant des infrastructures civiles qui ne sont pas des cibles militaires, ou quiconque ne prenant plus une part active aux hostilités, ainsi que l'usage d'armes prohibées par le droit international. Les crimes contre l'humanité se distinguent par le caractère systématique ou généralisé des graves violations des droits de l'homme qui sont commises. Des crimes de guerre, des actes de nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité peuvent être commis au cours d'un même événement ou peuvent précéder d'autres atrocités criminelles.

15. L'histoire a montré que les atrocités criminelles étaient des processus et non des événements isolés. Elles ne découlent pas d'une cause unique, ni même d'un faisceau de causes. Le risque qu'elles soient commises est plutôt accru par une multitude de facteurs. Nombre de ces facteurs sont décrits dans le cadre d'analyse élaboré par mon Conseiller spécial pour la prévention du génocide en vue d'évaluer les risques de génocide³. Cet instrument sera complété par un cadre conçu pour évaluer les facteurs de risque de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

16. La présence de facteurs de risque n'entraîne pas directement, ni inévitablement, des atrocités criminelles. Des sociétés peuvent comporter de multiples sources de risque sans devenir le théâtre d'atrocités criminelles. L'absence d'atrocités criminelles peut s'expliquer par l'existence de moyens de résilience dans un pays donné ou simplement par l'absence d'élément déclenchant ou déterminant. Bien qu'il soit impossible d'établir un lien causal direct entre la présence de facteurs de risque spécifiques et la commission d'atrocités criminelles, celles-ci sont rarement commises en l'absence de ces facteurs.

17. En premier lieu, les pays menacés de génocide et, dans une certaine mesure, d'autres atrocités criminelles, ont souvent un passé de discrimination et d'autres violations des droits fondamentaux des membres d'une population ou d'un groupe donné, souvent en raison de leur appartenance ethnique, raciale ou religieuse. Ce facteur de risque est particulièrement important lorsque les séquelles d'atrocités passées n'ont pas fait l'objet de mesures adéquates, comme la mise en jeu de la responsabilité pénale de leurs auteurs, la réparation, la recherche de la vérité et de la réconciliation, ainsi que par des mesures de réforme globale de la sécurité et de la justice.

² Ces actes sont définis dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Tous les actes constitutifs des crimes et violations concernés par le responsabilité de protéger sont par ailleurs interdits par le droit international coutumier auquel tous les États sont assujettis, quelles que soient leurs obligations en vertu de traités. Bien que ne constituant pas une catégorie de crime dans le droit pénal international, le nettoyage ethnique résulte souvent d'une combinaison d'actes qui relèvent du génocide, des crimes de guerre et/ou des crimes contre l'humanité.

³ Le cadre d'analyse peut être consulté à l'adresse <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/> dans les langues officielles des Nations Unies.

18. Le génocide est une forme de crime extrême fondée sur l'identité. Qu'elle soit authentique ou qu'elle soit le résultat d'une construction sociale, l'identité peut être l'objet de manipulations par les élites, y compris comme tactique délibérée à des fins personnelles ou politiques, et peut être utilisée pour aggraver les divisions sociétales. Les conflits identitaires peuvent prendre racine dans des différences, réelles ou perçues comme telles, entre groupes nationaux, ethniques, raciaux ou religieux. Ce ne sont pas les différences elles-mêmes qui provoquent les conflits entre groupes, mais plutôt la discrimination fondée sur ces différences qui entraîne des inégalités d'accès aux ressources et l'exclusion des processus de prise de décisions, et conduit à un déni des droits économiques, sociaux, culturels et politiques.

19. Les modes de discrimination envers une communauté particulière ont leur importance. La discrimination peut être patente ou latente et prendre des formes diverses. Par discrimination politique, on entend la négation de droits politiques fondamentaux tels que la participation et la représentation, et la liberté d'expression, d'opinion et d'association. La discrimination politique peut se manifester par la sous-représentation ou l'exclusion de groupes de population au sein des organes législatifs, du secteur de la sécurité et du système judiciaire. La discrimination sociale comprend des mesures telles que le déni de citoyenneté ou du droit de professer une religion ou une croyance, l'obligation de justifier son identité et la limitation de droits fondamentaux tels que le mariage ou l'éducation, ciblant des membres d'une communauté. Les schémas de discrimination économique sont manifestes quand il existe des disparités socioéconomiques importantes entre des communautés. La discrimination économique comprend l'inégalité d'accès aux opportunités économiques, aux terres et aux autres ressources, à l'emploi, à la nourriture, au logement ou aux soins médicaux. La discrimination et les inégalités sexistes augmentent les risques sous-jacents de violence sexuelle et sexuelle qui, dans certaines circonstances, peut être constitutive de génocides, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Certaines pratiques spécifiques de discrimination sexuelle comprennent le déni ou la protection insuffisante des droits fondamentaux relatifs à la sécurité et au statut des femmes, le contrôle obligatoire des naissances, et l'inégalité d'accès aux services et aux biens.

20. Pareille discrimination est non seulement source de discorde entre groupes mais, du point de vue de la prévention des atrocités criminelles, est particulièrement préoccupante quand elle repose sur des schémas d'exclusion délibérée. La discrimination persistante provoque dans la société des divisions qui, à la fois, constituent une cause matérielle et sont perçues comme justifiant la violence de groupe. Sans discrimination collective, même des griefs profondément ancrés ont peu de chances d'entraîner des cycles de violence donnant lieu à des atrocités criminelles. La discrimination s'accompagne souvent de violence et d'autres violations des droits humains, telles que la détention arbitraire, les disparitions forcées, la torture et le meurtre, ciblant certains membres d'une communauté ou une communauté dans son ensemble.

21. En deuxième lieu, la motivation sous-jacente des comportements ciblant une communauté – qu'elle soit politique, économique, militaire ou religieuse – est un facteur de risque supplémentaire d'atrocités criminelles. Cette motivation se manifeste souvent sous la forme d'une idéologie d'exclusion et d'une construction identitaire opposant le « nous » au « eux » afin d'accentuer les différences. Ces différences peuvent être encore aggravées par des discours haineux ou des campagnes de propagande contre la communauté ciblée, la dépeignant comme

déloyale, comme représentant une menace pour la sécurité ou une menace économique, ou comme inférieure, en sorte de justifier toute action menée à son encontre. Le fait qu'un État justifie ouvertement ses actions visant une tranche particulière de la population est également un indicateur de risque.

22. En troisième lieu, le risque d'atrocités criminelles est souvent lié à la présence de groupes armés ou de milices et à leur capacité de commettre de telles atrocités. Ces groupes armés ou milices peuvent être alliés à l'État ou à une composante particulière de la population. Le risque est également accru en cas de prolifération des armes, notamment des armes de petit calibre, et quand des groupes armés sont capables de financer leurs opérations, notamment par l'exploitation des ressources naturelles ou d'autres formes de criminalité transnationale. Dans une situation d'instabilité croissante ou de conflit, aggravée par l'absence de tout élément dissuasif, l'accès à des armes prohibées peut accroître le risque d'atrocités criminelles.

23. En quatrième lieu, le risque d'atrocités criminelles peut dépendre de circonstances particulières qui facilitent leur perpétration, par exemple toute manifestation témoignant qu'un processus de violence à grande échelle est en marche ou révélant l'existence d'un plan ou d'une politique à long terme visant la commission d'atrocités criminelles. Il peut s'agir d'un renforcement soudain ou progressif de l'armée ou de l'appareil de sécurité, de la création de milices ou du renforcement de l'appui qui leur est fourni, des mesures visant à réduire ou éliminer la diversité au sein de l'appareil de sécurité, de la préparation de certains groupes de population en vue de leur faire perpétrer des actes criminels, de l'introduction de lois portant atteinte aux droits et libertés, ou de l'imposition de lois d'urgence ou d'exception relatives à la sécurité.

24. En cinquième lieu, le risque de génocide et d'autres atrocités criminelles peut être accru par l'incapacité du gouvernement à empêcher ces crimes et par l'absence de structures ou d'institutions visant à protéger la population. Parmi les facteurs de risque, on compte les régimes politiques autocratiques ou ceux qui nient le droit à la participation effective aux affaires publiques et restreignent la liberté d'action de la société civile; la faible protection des droits de l'homme offerte par la loi; et les défaillances du système judiciaire, des institutions nationales chargées de protéger les droits de l'homme et du secteur de la sécurité. L'absence ou le manque de crédibilité de ces structures ou institutions est un facteur de risque important. Lorsque l'état de droit n'est pas respecté ou est soumis à des tensions, ces institutions ne sont pas en mesure de fonctionner correctement et les populations deviennent vulnérables. Dans ce genre de situation, la discrimination et la violence avec laquelle elle peut s'exercer risquent fort de rester impunies. Non seulement l'impunité affaiblit la protection des droits de l'homme, mais elle instaure aussi des conditions propices à de nouvelles violences.

25. En sixième lieu, les facteurs de risque d'atrocités criminelles comprennent la commission d'actes qui pourraient être des éléments constitutifs de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité tels qu'ils sont définis, notamment aux articles 6, 7 et 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Il peut s'agir d'actes tels que le meurtre; les disparitions forcées; la prise d'otages; la torture et autres traitements inhumains; le viol et autres formes de violence sexuelle; le recrutement d'enfants et autres recrutements forcés; les déplacements arbitraires et les déportations; l'utilisation d'armes et de munitions prohibées; les attaques contre des infrastructures civiles qui ne sont pas des cibles militaires ou les attaques

contre le personnel humanitaire. En outre, des programmes visant à empêcher la procréation ainsi que le transfert forcé d'enfants peuvent constituer des éléments de génocide ou de crimes contre l'humanité.

26. Les actes propres au génocide comprennent des méthodes moins évidentes de destruction d'un groupe protégé, comme la privation délibérée des ressources nécessaires à la survie physique du groupe alors qu'elles sont accessibles au reste de la population. L'intention évidente de détruire, en tout ou en partie, est également un facteur de risque important associé au génocide. Les intentions peuvent être difficiles à établir mais peuvent être discernées à travers la propagande, les discours haineux ou les politiques de l'État. L'intention de détruire peut se manifester par des pratiques discriminatoires généralisées qui, portées à leur comble, aboutissent à des violations flagrantes des droits fondamentaux d'un groupe donné. Elle peut également se déduire du caractère systématique ou généralisé des actes visant un groupe particulier, ainsi que de l'intensité et de l'ampleur de ces actes et du type d'armes utilisées.

27. Ces risques peuvent être aggravés par des éléments déclencheurs ou déterminants qui créent un environnement permissif ou provoquent une escalade rapide des tensions. Les éléments déclencheurs comprennent un changement non constitutionnel de gouvernement; les répercussions d'événements se déroulant dans un pays voisin, notamment des affrontements armés ou des déplacements massifs de population; les soulèvements ou les troubles internes; l'assassinat de personnalités symboliques; ou l'absence de sécurité faisant suite au retrait des forces de sécurité d'une zone. Dans certains cas, la course au pouvoir politique, comme lors d'élections, peut déclencher des crises, en particulier lorsque les parties sont des factions correspondant aux distinctions identitaires, lorsque la transparence des processus électoraux est mise en doute ou lorsque des élections prévues sont arbitrairement reportées ou annulées. Cette concurrence pour le pouvoir politique peut être exacerbée lorsque surviennent simultanément d'autres crises, comme l'instabilité économique ou des catastrophes naturelles. Dans un contexte de discrimination et de tensions entre groupes, la lutte pour le pouvoir politique ou pour les ressources peut se muer en lutte pour la survie, où les groupes se dépeignent mutuellement comme des menaces.

28. Les atrocités criminelles sont les plus difficiles à empêcher dans les situations de conflit armé. Toutefois, cela ne diminue en rien la responsabilité qui incombe à l'État d'empêcher les atrocités criminelles, et ne peut servir d'excuse à son inaction. Les États doivent continuer d'appliquer les normes internationales pertinentes et faire tout leur possible pour protéger leurs populations. L'absence de mesures visant à garantir que les forces de sécurité sont formées au respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme peut accroître le risque de crimes de guerre et d'autres atrocités criminelles. L'apparition de nouvelles formes de violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme peut être un indice du risque de voir se produire des atrocités criminelles à l'avenir. Ce risque est accru par l'impunité en cas de violations commises par des membres des forces armées, des forces irrégulières ou des milices, par des rebelles armés ou par d'autres acteurs non étatiques. Le risque de crimes de guerre peut augmenter en l'absence de règles d'engagement conformes au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme, notamment lorsque les attaques contre des civils et des biens civils ne sont pas effectivement interdites ou empêchées, ou lorsque l'usage de la force est disproportionné ou généralisé.

29. Les risques décrits dans le présent rapport existent, à des degrés divers, dans toutes les situations où des atrocités criminelles ont été commises partout dans le monde. Aucun État ne peut s'estimer à l'abri du risque d'atrocités criminelles. Bien qu'il existe une hiérarchie des risques et que de nombreux États soient dotés de structures garantissant leur capacité à faire face aux risques et aux tensions internes, la responsabilité de protéger doit être considérée comme une responsabilité à la fois nationale et internationale.

IV. Possibilités d'action pour la prévention des atrocités

30. La variété des facteurs de risque montre que les atrocités criminelles ne sont pas des événements isolés qui surviennent du jour au lendemain, mais des processus qui s'inscrivent dans la durée. L'Holocauste n'est pas né dans les chambres à gaz, pas plus que le génocide au Rwanda n'a commencé par des massacres commis dans des églises. Ces génocides ont débuté par des discours haineux, des discriminations et une marginalisation. En Argentine, l'établissement, par le régime militaire en place de 1976 à 1983, de listes des personnes considérées comme des opposants politiques a ouvert la voie à des détentions arbitraires généralisées, des disparitions forcées, des actes de torture et autres actes constitutifs d'atrocités criminelles. Les méthodes employées n'étaient pas toujours les mêmes, mais dans chaque cas, on a pris des mesures qui, intentionnellement ou non, ont facilité la commission de ces crimes. Un climat dans lequel de tels crimes sont tolérés ne naît pas en une nuit, il peut mettre des années, voire des décennies, à se former. On peut donc, à bien des moments, intervenir pour arrêter le processus et empêcher que des atrocités criminelles ne soient commises. Quelle que soit la configuration des facteurs de risque dans une situation donnée, les mesures prises par les États pour s'y attaquer, y compris avec l'appui de partenaires, peuvent réduire les sources de risque sous-jacentes et renforcer la résilience pour traverser les périodes de tensions.

31. Prises très tôt, des mesures préventives peuvent agir contre les facteurs structurels et opérationnels qui portent atteinte à la capacité d'un État de prévenir des atrocités criminelles. Les solutions structurelles visent à instaurer un climat de résilience, à s'attaquer aux causes profondes des atrocités criminelles, à éliminer les principales sources de mécontentement et à bâtir le genre d'appareil étatique qui tend à empêcher la commission de telles atrocités ou à surmonter les périodes d'instabilité. Au plan opérationnel, il peut s'agir de mesures choisies pour atténuer les tensions, donner un coup d'arrêt aux crimes en cours ou sur le point d'être commis, obliger les auteurs des crimes à en répondre et prévenir de nouvelles violences. Les mesures opérationnelles peuvent aussi comprendre la mise en place de mécanismes d'alerte rapide, d'évaluation et d'intervention.

32. Il importe de reconnaître que le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité touchent différemment les hommes et les femmes, les filles et les garçons. À travers ses résolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010) sur les femmes et la paix et la sécurité, le Conseil de sécurité n'a cessé d'affirmer qu'il importe de lutter contre la violence sexuelle comme méthode de guerre et d'assurer aux femmes, en toute égalité, une pleine participation aux procédures de décision et aux processus de paix. Dans ses résolutions 1612 (2005), 1698 (2006), 1882 (2009), 1998 (2011) et 2068 (2012) sur le sort des enfants en temps de conflit armé, il a indiqué, entre autres choses, les moyens de combattre les crimes visant précisément les enfants. Les principes

énoncés dans ces résolutions peuvent être incorporés dans les stratégies de prévention des atrocités.

33. En matière de prévention des atrocités, il n'existe pas de solution toute faite. Les possibilités d'action définies dans le présent rapport peuvent être adaptées à chaque État. Certaines donnent les meilleurs résultats lorsqu'elles sont mises en œuvre dans le cadre de partenariats, comprenant, outre l'Organisation des Nations Unies, des États Membres, des dispositifs régionaux ou sous-régionaux ou la société civile.

34. Dans les paragraphes ci-dessous, on présentera des mesures structurelles et opérationnelles qui peuvent aider à réduire les risques d'atrocités criminelles, en donnant quelques exemples de solutions actuellement appliquées par des États Membres. Leur mise en œuvre soulève parfois des difficultés, mais ces exemples donnent une idée de la façon dont les mesures peuvent être appliquées dans des contextes différents.

Renforcer la résilience nationale

35. La Constitution offre des protections qui, lorsqu'elles sont respectées, peuvent aider à créer une société fondée sur la non-discrimination. Ses dispositions peuvent permettre d'accueillir des préoccupations nationales distinctes tout en garantissant la protection des droits fondamentaux de la personne humaine. Elles peuvent 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.

36. On trouve des exemples de ces protections constitutionnelles dans le monde entier. La Charte canadienne des droits et libertés, qui fait partie intégrante de la Constitution du Canada, dispose qu'au Canada, tous sont égaux, sans distinction fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. Les tribunaux ont confirmé que cette disposition protège l'égalité de tous au regard d'autres caractéristiques qui ne sont pas mentionnées expressément dans la Charte. En Croatie, la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales ouvre la voie à leur représentation dans les institutions politiques, administratives et judiciaires aux niveaux local, national et régional. En Afrique du Sud, il existe un système très complet de droits reconnus aux communautés culturelles, linguistiques, religieuses et traditionnelles, soutenu par une constitution consacrant l'harmonisation du droit coutumier avec les principes des droits de l'homme. Malgré les difficultés d'application qui peuvent surgir, ces constitutions reconnaissent la diversité de leurs sociétés et offrent des protections propres à permettre de gérer la diversité de manière constructive.

37. La plupart des gouvernements recherchent la légitimité dans une procédure électorale démocratique. Quand elles répondent aux critères internationaux de liberté, de régularité et de respect des droits de l'homme et qu'elles ont le soutien de la population, les élections peuvent être source de légitimité pour le gouvernement. Quand tous les secteurs de la population ont la possibilité de participer à la vie publique à travers des élections ouvertes à tous et régulières, ils sont moins enclins à recourir à la violence pour résoudre leurs divergences ou se faire entendre. Les procédures électorales peuvent aider à gérer les tensions sociales par le dialogue public, le débat constructif et le choix des dirigeants suivant des règles convenues. Les systèmes électoraux qui encouragent la coopération politique intercommunautaire peuvent aider à prévenir des tensions risquant de dégénérer en atrocités criminelles. Les organes chargés de la gestion des élections jouent un rôle important pour garantir l'intégrité de la procédure, et il faut qu'ils disposent des ressources nécessaires pour remplir leurs fonctions avec impartialité et efficacité. La surveillance exercée par les représentants des partis politiques, mais aussi par une société civile solide et indépendante, peut permettre de garantir des élections libres, transparentes et non frauduleuses et qui soient acceptées comme crédibles.

38. Bien que les élections générales conduites au Guyana en 2006 aient été marquées par les tensions, la peur et l'incertitude politique, les mesures de consolidation de la paix appliquées par les acteurs nationaux et appuyées et facilitées par la communauté internationale ont contribué à prévenir une explosion de violence de grande envergure. La commission électorale a en effet travaillé en collaboration avec ses partenaires pour simplifier les procédures électorales, surveiller les médias pour éviter les déclarations inexactes, tendancieuses ou provocatrices et encourager les organes de presse à se conformer à un code de conduite. Au Népal, la Constitution de la période de transition prescrivait aux partis politiques de tenir compte du principe de non-discrimination dans la sélection de leurs candidats. La loi n° 2064 de 2001 sur les élections à l'Assemblée constituante a établi, pour la représentation des castes et des groupes ethniques défavorisés, un système de quotas correspondant à leurs parts respectives de la population totale, calculées dans le cadre du dernier recensement. Malgré quelques difficultés, la loi a permis d'élire une assemblée constituante regroupant toutes les composantes de la population dans toute leur diversité.

39. La diffusion et le partage du pouvoir peuvent engendrer le pluralisme politique, lequel favorise la coexistence pacifique d'intérêts différents. En démocratie, le climat politique peut virer dans le sens d'un pluralisme très dynamique et protéger le droit de chacun de créer un parti ou de rejoindre et gérer un parti existant. S'il est vrai que les processus de paix nationale peuvent accessoirement entraîner une politisation de l'identité, les partis politiques peuvent cependant être constitués d'une manière qui favorise la cohésion nationale, tienne compte des droits de populations différentes et ne laisse guère aux dirigeants politiques la faculté de se servir de l'identité pour exclure ou marginaliser certains groupes. Pour stimuler la résilience face aux atrocités criminelles, les partis politiques règlent le contenu de leurs discours et de leurs programmes politiques de manière à encourager la tolérance et le respect de la diversité et à promouvoir les discours constructifs en décourageant les propos discriminatoires.

40. Le droit international coutumier fait obligation aux États d'ériger en crimes internationaux le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, d'enquêter à leur sujet et d'en poursuivre les auteurs. Faire en sorte que les auteurs

de violations des droits de l'homme ou d'atrocités criminelles commises dans le passé aient à répondre de leurs actes est utile non seulement pour prévenir la commission de nouveaux crimes, mais encore pour asseoir la crédibilité des institutions. Le cadre juridique de cette responsabilité est établi en chaque cas par la ratification, l'intégration dans l'ordre juridique interne et la mise en application du ou des instruments juridiques internationaux pertinents⁴. L'incorporation dans la législation nationale des obligations imposées par le droit international humanitaire et celui des droits de l'homme et l'adoption de mesures concrètes de mise en œuvre des lois renforcent ces cadres juridiques. Même s'ils n'ont pas toujours exactement repris les définitions internationales, un certain nombre d'États, parmi lesquels l'État plurinational de Bolivie, le Portugal, les Seychelles et le Viet Nam, ont transposé le génocide, les crimes de guerre et/ou les crimes contre l'humanité dans leur droit interne. Le Guatemala a quant à lui créé un précédent historique, puisqu'il fut le premier à mettre un ancien chef d'État en examen pour génocide et crimes contre l'humanité. Les États peuvent aussi renvoyer des affaires à la Cour pénale internationale pour l'exercice de poursuites. Jusqu'à présent, quatre États parties au Statut de Rome, à savoir le Mali, l'Ouganda, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo ont saisi la Cour de situations se présentant sur leur territoire.

41. Les mécanismes nationaux de mise en jeu de la responsabilité permettent aussi de veiller à ce que les fonctionnaires, y compris les membres des forces de sécurité, ne commettent pas d'actes qui pourraient se ramener à des atrocités criminelles. L'élimination des prescriptions, amnisties ou immunités qui empêchent de poursuivre les représentants de l'État et d'autres personnes responsables d'atrocités criminelles et ne répondent donc pas aux normes internationales renforce les cadres juridiques nationaux de mise en jeu de la responsabilité. En Argentine, l'amnistie accordée en 1990 pour les atrocités criminelles commises par le régime de Jorge Rafael Videla a été annulée en 2003, lorsque l'État a éliminé les obstacles légaux qui s'opposaient à la poursuite des responsables. Plus de 400 personnes, dont l'ancien Président, ont depuis lors été reconnues coupables de crimes contre l'humanité.

42. Lorsqu'une société a survécu à des atrocités criminelles, une justice transitionnelle impartiale et inclusive peut l'empêcher de retomber dans la violence. Cette forme de justice peut comprendre des mécanismes judiciaires et non judiciaires comme les poursuites judiciaires contre des individus, les réparations aux victimes, la recherche de la vérité, une réforme des institutions, les contrôles des antécédents des personnels de sécurité, voire les révocations. Ces mécanismes peuvent s'attaquer aux causes profondes des tensions en encourageant les gens à dire la vérité et en garantissant la mise en jeu des responsabilités et l'accès à la justice. En revenant sur les griefs et les violations du passé, on peut non seulement faciliter la réconciliation en servant les droits de l'homme, en renforçant l'état de

⁴ Parmi ces instruments, on peut mentionner la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Deuxième Protocole facultatif s'y rapportant (de 1989); le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; la Convention relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967; la Convention relative aux droits de l'enfant; le Statut de Rome de la Cour pénale internationale; et le Traité sur le commerce des armes.

droit et en redonnant confiance en l'État, mais encore favoriser la stabilité et une paix durable. Le respect des normes internationales et une démarche intégrée garantissent l'efficacité et la légitimité de ces mécanismes.

43. En fait de justice transitionnelle, la Commission Vérité, accueil et réconciliation du Timor-Leste offre un exemple d'organisme indépendant créé par la loi. Elle a été chargée de découvrir ce qui s'était réellement passé entre 1974 et 1999 et de faciliter la réconciliation entre les communautés. Ses recommandations ont été présentées au Président, au Parlement et au Gouvernement du Timor-Leste.

44. Une réforme efficace du secteur de la sécurité peut aider à atténuer le risque de survenance d'atrocités criminelles en contrôlant les moyens d'en commettre et en prévenant les actes répréhensibles et les exactions. Pour être légitime, ce secteur doit être caractérisé par un contrôle transparent, responsable et démocratique des autorités civiles, y compris en matière budgétaire; la présence à tous les niveaux de fonctionnaires issus de tous les groupes variés de la population; la promotion du professionnalisme chez les fonctionnaires en tenue; la création de programmes visant à améliorer les relations avec les communautés locales; un contrôle des antécédents des fonctionnaires pour les cas où ils auraient participé à des atrocités criminelles et la révocation des auteurs démasqués; la mise sur pied de formations au droit international humanitaire et à celui des droits de l'homme ainsi qu'à la collecte des données de fait attestant les atrocités criminelles; l'établissement de procédures opérationnelles pour le recours à la force et l'utilisation des armes à feu dans le respect des normes internationales; enfin, l'insertion de normes du droit international humanitaire et de celui des droits de l'homme dans les codes nationaux de la défense, parallèlement à la création de mécanismes disciplinaires internes et d'autres mécanismes de mise en jeu de la responsabilité pour répondre aux violations commises par le personnel des forces de sécurité. C'est lorsqu'elle est engagée par un gouvernement légitime doté d'institutions démocratiques, ou dans le cadre d'un plan général de réformes démocratiques, que la réforme du secteur de la sécurité a le plus de chances de contribuer à réduire le risque d'atrocités criminelles. Dans de nombreux pays, dont l'Autriche, l'Estonie et la Slovaquie, le contrôle des forces armées par les autorités civiles favorise la responsabilisation.

45. Étant donné que le dénuement économique et les disparités, réelles ou perçues comme telles, constituent des facteurs de risque d'atrocités criminelles, toute une série de mesures politiques, économiques et sociales peuvent être prises pour améliorer l'équité, effective ou ressentie, dans la répartition des ressources, des actifs, des revenus et des chances entre groupes sociaux et pour promouvoir le développement économique et la prospérité en général. Pour favoriser l'égalité horizontale, on pourrait adopter des programmes d'emploi et de protection sociale pour les populations marginalisées, y compris les jeunes, et des réformes budgétaires propres à améliorer la transparence et l'équité, en les complétant par des mesures et actions antidiscrimination pour réduire la corruption, notamment la corruption ou le favoritisme lié à l'identité. Vu que la corruption et l'injustice compromettent la légitimité de l'État, de telles réformes peuvent atténuer les mécontentements qui sont sources d'instabilité.

46. En 2008, l'Australie a adopté la stratégie baptisée « Closing the gap » au niveau national, qui vise à réduire les disparités entre les populations autochtones et les autres concernant l'espérance de vie, la mortalité postinfantile, l'accès à l'éducation préscolaire, le niveau d'études et l'emploi. En Équateur, c'est sur la

Constitution que s'appuient les mesures de protection sociale et une croissance économique plus partagée. L'adoption d'un plan national de développement a ouvert la voie à l'inclusion et à la transparence en intégrant les acteurs sociaux dans le processus de développement.

47. Au-delà de ces réformes structurelles, la mise en place ou le renforcement d'institutions nationales, y compris les organes législatifs, qui jettent les bases d'une bonne gouvernance fondée sur l'état de droit, les principes et valeurs démocratiques et l'obligation de répondre de ses actes aident à bâtir des sociétés résilientes face aux atrocités criminelles. Les institutions nationales qui doivent des comptes à la population assument la responsabilité de sa protection et jouissent d'une plus grande légitimité. L'une des principales sources de la résilience est l'état de droit. La protection par la loi des droits de l'homme, des droits des minorités et des droits des réfugiés et déplacés; l'existence d'un appareil judiciaire indépendant et efficace, des institutions nationales de protection des droits de l'homme; des forces de sécurité efficaces, légitimes et appelées à rendre des comptes et une société civile diverse et solide, caractérisée par sa diversité et sa robustesse, et dotée de médias pluralistes, sont autant d'éléments liés à l'état de droit et qui peuvent aider une société à devenir plus capable de surmonter les risques associés aux atrocités criminelles. Lorsque l'état de droit est faible ou sous tension, les institutions nationales sont moins à même de fonctionner correctement, quand elles n'en sont pas incapables, et les populations s'en trouvent fragilisées.

48. Les parlements de pays tels que la France, le Luxembourg ou la Roumanie établissent chaque année des rapports publics sur leurs activités et sur l'exécution du budget. Au Botswana, la Direction de la corruption et des infractions économiques est chargée de prévenir la corruption dans les services publics en procédant à une évaluation des risques de corruption, en examinant les pratiques et procédures des organes de l'État et en proposant des séminaires et des services d'experts à différentes institutions publiques.

Promouvoir et protéger les droits de l'homme

49. L'existence d'une infrastructure nationale visant la promotion et la protection des droits de l'homme permet à un État d'être plus résilient face aux atrocités criminelles et mieux à même de s'attaquer aux sources de tension sous-jacentes. Cette infrastructure, dont le cadre législatif devrait être conforme au droit international des droits de l'homme, peut aussi intégrer des institutions et des plans d'action nationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi que des commissions des droits de l'homme et des institutions humanitaires se consacrant à la protection, l'inclusion et l'autonomisation des groupes vulnérables ou exclus. Un médiateur peut représenter les intérêts de la population en menant des enquêtes et en traitant les plaintes pour mauvaise gestion ou violation de droits.

50. Les institutions des droits de l'homme peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention des atrocités. Elles peuvent promouvoir et suivre l'application des normes internationales et du droit interne des droits de l'homme, notamment en coopérant avec les organes conventionnels, les mécanismes spécialisés et l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, ainsi qu'avec les mécanismes internationaux et régionaux. Les États qui mettent en place de telles institutions et les dotent de l'indépendance et des ressources nécessaires à leur fonctionnement démontrent leur ferme volonté de renforcer leur résilience face aux atrocités criminelles.

51. En mai 2012, 69 des 101 institutions nationales de défense des droits de l'homme dans toutes les régions du globe étaient jugées respectueuses des Principes de Paris, qui fixent les normes régissant leur statut et leur fonctionnement. L'une d'entre elles, la Commission indépendante des droits de l'homme d'Afghanistan, enquête sur des affaires de violations des droits de l'homme et classe à part celles qui pourraient constituer des atrocités criminelles. Son organe directeur, qui comprend des organisations de la société civile, a établi des liens entre elle et le Gouvernement. En Indonésie, la Commission nationale des droits de l'homme est dotée de pouvoirs juridiques étendus et chargée d'enquêter sur les violations possibles des droits de l'homme. En 2008, elle s'est vu confier des attributions supplémentaires pour assurer la prévention de la discrimination raciale et ethnique. Les médiateurs membres du Conseil centraméricain des droits de l'homme ont approuvé la mise en place d'un système d'alerte rapide pour la prévention du génocide, qui chercherait à exploiter le rôle d'enquêteur autonome que joue chaque médiateur pour obtenir de l'information et l'analyser dans l'optique de la prévention du génocide.

52. Les institutions nationales qui contribuent au renforcement de la résilience peuvent revêtir différentes formes. Au Kenya, la Commission nationale pour la cohésion et l'intégration a été créée en 2008 pour faciliter et promouvoir l'égalité des chances, les bonnes relations et la coexistence pacifique et harmonieuse entre les personnes appartenant à des communautés ethniques et raciales différentes, et pour conseiller le Gouvernement sur les mesures à prendre pour développer les connaissances, améliorer les pratiques concernant la cohésion, éliminer la discrimination et renforcer la bonne gouvernance.

53. Une société civile active, caractérisée par sa diversité et sa robustesse, à laquelle on permet d'exercer son rôle en toute liberté et au grand jour, sans crainte de persécutions ou de représailles, aide à faire en sorte que les dirigeants aient des comptes à rendre, que l'état de droit soit respecté et que tous les secteurs de la société soient associés à la prise de décisions. En 2012, le Mexique a adopté une loi instaurant des mécanismes nouveaux de protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme et créant auprès du Gouvernement un conseil consultatif spécial appelé à associer la société civile à leur mise en œuvre. Bien que celle-ci soulève des difficultés, la loi est considérée comme une étape de la protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme qui sont exposés à des risques.

54. Les médias sont une composante importante de la société civile. Il convient d'encourager leur indépendance et leur pluralité, y compris à travers le droit des minorités nationales, raciales, religieuses et ethniques d'avoir leurs propres organes d'information. Les États ont aussi la possibilité de créer des conditions juridiques et sociales favorables à l'adoption de normes professionnelles déontologiques et éthiques dans les métiers du journalisme qui respectent et encouragent la liberté de la presse. La liberté d'expression est garantie par la constitution de nombreux États, tel les Pays-Bas, qui possèdent des médias indépendants et diversifiés. La Constitution du Malawi garantit elle aussi la liberté de la presse. Sans doute, l'accès à l'information se heurte-t-il encore à des obstacles mais, en mai 2012, les lois sur la presse jugées répressives ont été abrogées et des mesures ont été prises pour renforcer le rôle des médias.

55. Tout en respectant la liberté d'opinion et d'expression, il importe de s'opposer à tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, comme le stipulent les articles 19 et

20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et compte tenu de la Déclaration et du Plan d'action de Rabat (voir A/HRC/22/17/Add.4, appendice).

Adopter des mesures ciblées pour prévenir les atrocités criminelles

56. Il y a des mesures précises que les États peuvent prendre pour faire adopter une optique « prévention des atrocités » dans les administrations nationales. Parmi elles figure la désignation d'un coordonnateur ou l'adoption d'un mécanisme interinstitutions chargé de la prévention des atrocités ou de la responsabilité de protéger, qui puisse contribuer à l'intégration d'une dimension « prévention des atrocités » dans les politiques et les stratégies nationales. Un coordonnateur peut contribuer à l'harmonisation de toutes les mesures prises dans un pays pour intégrer et rendre opérationnelle la notion de responsabilité de protéger, ce qui peut stimuler la mise en place de plans d'action adaptés au contexte national pour la prévention des atrocités.

57. C'est ce que quelques États ont déjà fait. En 2010, le Danemark et le Ghana ont lancé une initiative relative à la responsabilité de protéger. L'Australie et le Costa Rica ont depuis lors rejoint le groupe organisateur. À l'heure actuelle, 28 États représentant toutes les régions ont nommé des coordonnateurs nationaux chargés de la responsabilité de protéger. Comme pour toute initiative nationale, chaque État a abordé cette fonction dans la perspective qui lui est propre. Au Danemark, la nomination du Coordonnateur national a été suivie de la création d'un mécanisme de coordination interministériel reposant sur ce que chaque ministère pouvait apporter à la mise en œuvre des trois piliers de la responsabilité de protéger. Dans le cadre d'une autre initiative, une série de conférences régionales sur la prévention du génocide, organisées depuis 2008 par l'Argentine, le Cambodge, la République-Unie de Tanzanie et la Suisse, a abouti à la création d'un réseau de coordonnateurs des actions en la matière et facilité un échange d'enseignements tirés de l'expérience.

58. Aux États-Unis, la création en 2012 du Conseil interinstitutions pour la prévention des atrocités avait été précédée d'un examen approfondi des capacités et des lacunes existant dans ce domaine et a abouti à une série de recommandations qui sont maintenant en cours d'application.

59. En Afrique, le Kenya, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie et le Rwanda ont mis sur pied des commissions nationales pour la prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et de toutes les formes de discrimination, en s'appuyant sur le Protocole de la Conférence internationale de la Région des Grands Lacs, la Convention relative au génocide et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Les 11 États membres de cet organe sous-régional se sont engagés à mettre en place des commissions analogues⁵. Ces dernières, qui ne sont certes pas encore installées, pourraient cependant ouvrir la voie à la création ou au renforcement des mécanismes nationaux d'alerte précoce.

60. Des mécanismes d'alerte précoce efficaces, précisément axés sur la prévention du génocide, peuvent, s'ils sont liés à l'élaboration des politiques, permettre de

⁵ L'Angola, le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la République du Congo, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda, le Soudan et la Zambie.

décèler les sources de tension et les risques qu'elles présentent, de les évaluer et d'intervenir ou de repérer les populations vulnérables. Dans ce contexte, de tels mécanismes peuvent servir à avertir les décideurs, notamment les responsables gouvernementaux, les personnages politiques et les représentants des organisations régionales et sous-régionales, des situations qui risquent de dégénérer en atrocités criminelles. Plus précisément, ces mécanismes peuvent aider à recenser les sources de risques, suivre l'évolution de la situation et recommander une action préventive à un stade précoce. Ils peuvent acheminer l'information pertinente vers les acteurs voulus de manière systématique et en temps utile, facilitant ainsi une amélioration de la planification et de l'utilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre de l'action préventive. Si l'alerte précoce ne se traduit pas toujours par une action précoce, il est peu probable que, sans elle, une action préventive intervienne à temps.

61. Les processus institutionnalisés de dialogue entre l'État et différentes communautés sont importants pour maintenir ouverts les canaux de communication et bâtir la confiance. Les États peuvent aussi envisager d'élaborer des mécanismes visant à désamorcer rapidement les tensions. Un mécanisme national efficace permettrait d'évaluer périodiquement les facteurs de risque et les causes profondes des tensions, ainsi que de recenser les moyens d'agir sur celles-ci avant qu'elles ne s'enveniment. Les mécanismes locaux visant à désamorcer les tensions entre communautés et à riposter aux discours haineux et à l'incitation à la violence peuvent également contribuer au renforcement de la cohésion nationale. Les organisations de la société civile, notamment les groupes de femmes, devraient en faire partie. Les acteurs nationaux et locaux peuvent mettre à profit des outils tels que la médiation, l'arbitrage, le règlement judiciaire et autres mécanismes judiciaires pour résoudre leurs différends. Ces outils se révèlent efficaces lorsqu'ils sont perçus comme crédibles et respectueux de l'état de droit.

62. Au Ghana, le National Peace Council (Conseil national pour la paix), créé en 2011, a pris des mesures pour désamorcer par la médiation les tensions locales et élaborer un cadre général pour le règlement des conflits. Ce conseil a été utile pour gérer les tensions politiques, en particulier celles que font naître des élections très disputées. Singapour a toute une série de dispositifs institutionnels rassemblant les chefs religieux en vue de créer la confiance entre les différentes confessions et de renforcer les rapports intercommunautaires pour s'attaquer aux tensions interconfessionnelles avant qu'elles ne dégènèrent.

63. L'éducation peut favoriser la tolérance et faire mieux comprendre l'importance de la diversité. En amenant les jeunes à changer de comportement, d'attitudes et de perceptions, il est possible de contribuer à la création d'une société résiliente face aux atrocités criminelles. Les systèmes éducatifs devraient refléter la diversité ethnique, nationale et culturelle des sociétés, faire de leurs politiques un modèle d'ouverture à tous et prescrire des manuels scolaires qui encouragent l'absence d'exclusive et l'acceptation de l'autre. Les programmes scolaires devraient prévoir un enseignement sur les violations commises dans le passé ainsi que sur les causes, la dynamique et les conséquences des atrocités criminelles. En 2009, l'Argentine a lancé un programme éducatif dans lequel l'Holocauste est enseigné d'une manière qui renforce la notion d'obligation de répondre de ses actes, de participation et d'ouverture.

64. Les actions commémoratives et les monuments rappelant les atrocités criminelles commises dans le passé constituent aussi des éléments de l'action préventive. L'Allemagne, le Cambodge, l'Iraq, le Paraguay, la Pologne, le Rwanda

et d'autres pays en ont institutionnalisé la mémoire en érigeant des monuments ou en organisant des manifestations du souvenir, favorisant ainsi une plus large reconnaissance et une meilleure compréhension de ces crimes. L'autonomisation des associations de victimes, notamment au Rwanda, garantit que ceux qui ont été le plus touchés par les atrocités criminelles restent présents dans la conscience nationale alors que leur pays tourne la page.

Défis

65. Il existe toute une gamme de solutions possibles pour renforcer les capacités nationales de prévention des atrocités, mais les États Membres ont encore des défis à relever pour honorer l'engagement pris au Sommet mondial de 2005.

66. En tout premier lieu, la concrétisation de cet engagement exige une volonté et une impulsion politiques. Il est parfois difficile de démontrer la valeur ajoutée de la prévention, et en particulier de l'action préventive précoce, qui peut ne pas produire de résultats immédiats et visibles. Bien que celle-ci ait toutes les chances de sauver des vies et soit moins coûteuse et moins litigieuse qu'une intervention ultérieure, il peut être fort difficile de mobiliser le soutien politique et les ressources qu'elle exige.

67. Deuxièmement, vu que les atrocités criminelles procèdent de divers facteurs de risque, il peut être difficile de discerner ce à quoi il faut s'attaquer et à quel stade. Le manque de moyens et d'expertise, ainsi qu'une compréhension insuffisante des causes et de la dynamique de ces crimes, ou de la gravité de certains risques, peuvent constituer des obstacles supplémentaires à l'action préventive.

68. En troisième lieu, la responsabilité de protéger implique une responsabilité internationale aussi bien que nationale. La prévention des atrocités doit être ancrée dans l'action menée par un État pour créer une société résiliente face aux atrocités criminelles, mais aussi dans les interventions internationales destinées à aider d'autres États en cas de besoin.

Création de partenariats au service de la prévention

69. Les partenariats, notamment avec l'Organisation des Nations Unies, d'autres États Membres, les organisations régionales ou sous-régionales et la société civile, peuvent aider les États à renforcer leur action nationale de prévention des atrocités et à surmonter les difficultés évoquées ci-dessus. Inscrits dans le contexte de la prise en main de cette action par les pays eux-mêmes, les partenariats peuvent apporter aux États Membres l'assistance technique et les ressources nécessaires au renforcement de leurs capacités nationales. Ils peuvent aussi ouvrir la voie à une intensification de la collaboration régionale et internationale pour la prévention des atrocités.

70. À titre d'exemple de partenariat régional, 18 États ont lancé en 2012 le réseau latino-américain pour la prévention du génocide et des atrocités criminelles collectives. En collaboration avec des partenaires de la société civile et avec mes conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger, cette coalition appuie les interventions de ses membres visant à renforcer les capacités nationales de prévention des atrocités criminelles.

V. La voie à suivre

71. Au-delà des diverses solutions possibles indiquées ci-dessus, les États Membres, qui se sont engagés à assumer leur responsabilité de protéger les populations en empêchant la perpétration d'atrocités criminelles et à s'acquitter de leurs obligations au regard du droit international, pourraient envisager d'autres mesures pour dynamiser leur action en faveur de la prévention des atrocités au niveau national. Ces mesures pourraient être mises en œuvre en partenariat avec l'Organisation des Nations Unies, d'autres États Membres ou des organisations de la société civile. Je demande à tous les États Membres de :

a) Nommer un coordonnateur de haut niveau chargé de la prévention des atrocités et disposant des ressources voulues, ou mettre en place d'autres mécanismes nationaux pour accomplir cette tâche;

b) Faire une évaluation nationale du risque et de la résilience en utilisant, s'il y a lieu, le cadre d'analyse de la prévention du génocide élaboré par mon Conseiller spécial, des facteurs de risque évoqués dans le présent rapport et des outils mis au point par la société civile. Cet examen devrait être conduit à l'échelle du système et comprendre un recensement des populations vulnérables et une évaluation des structures déjà mises en place pour assurer la résilience. La société civile devrait être associée à l'exercice;

c) Signer, ratifier et mettre en œuvre les instruments juridiques internationaux pertinents⁴;

d) Tendre la main et offrir un appui à d'autres États Membres et aux structures régionales ou sous-régionales pour partager les données d'expérience et renforcer la coopération en faveur d'une utilisation efficace des ressources;

e) Participer aux examens par les pairs, notamment l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme et ceux qui s'inscrivent dans un cadre régional, ainsi qu'aux autres mécanismes possibles pour contrôler l'efficacité des mesures prises;

f) Recenser les partenariats noués avec d'autres États Membres, des structures régionales et sous-régionales ou des organisations de la société civile et en créer d'autres à des fins d'assistance technique et de renforcement des capacités, d'échange des enseignements tirés de l'expérience et de mobilisation des ressources;

g) Participer aux débats internationaux, régionaux et nationaux sur les moyens de mieux promouvoir la responsabilité de protéger et sa mise en œuvre.

VI. Conclusion

72. L'incapacité des États à protéger leur population a eu des conséquences flagrantes dans l'héritage sanglant du XX^e siècle. Depuis le début du XXI^e siècle, nous assistons de nouveau à des atrocités criminelles qui découlent directement de la carence des États qui n'ont pas pris de mesures préventives, tels la Côte d'Ivoire, le Kenya, la République arabe syrienne, la République démocratique du Congo, le Soudan et Sri Lanka. Ces situations revêtent un caractère particulièrement tragique quand on sait qu'elles auraient pu être évitées.

73. Comme je l'ai exposé dans le présent rapport, la prévention des atrocités criminelles exige des efforts sans relâche de la part des États. Elle nécessite également la participation de la communauté internationale sous la forme d'une assistance ou d'une intervention lorsque les États échouent à protéger leur population. Les souffrances inacceptables endurées par celle de la République arabe syrienne rappellent tragiquement ce qui advient lorsque l'État, en premier lieu, puis la communauté internationale n'assument pas leurs responsabilités à cet égard. Notre incapacité collective à empêcher les atrocités criminelles commises depuis deux ans et demi sur le territoire de la République arabe syrienne est un fardeau moral qui continuera de peser lourdement sur la réputation de l'ONU et de ses États Membres, et en particulier de ceux qui sont au premier chef responsables de la paix et de la sécurité internationales, ainsi que de ceux qui, de différentes façons, ont prolongé le conflit. Je demande instamment à tous les États Membres d'apporter un maximum de soutien à la conférence de Genève pour la paix, et en particulier à la mise en œuvre de tous accords qui y seraient conclus.

74. Parmi les solutions possibles indiquées dans le présent rapport, il en est peu qui soient entièrement neuves. Beaucoup sont déjà mises en œuvre par certains États, même si ce n'est pas toujours dans le but précis de prévenir les atrocités. Un changement radical n'est donc pas forcément nécessaire. Il n'est toutefois pas suffisant de se borner à reformuler les initiatives en cours. Pour être efficace, la prévention des atrocités exige un examen concerté, complet et inclusif des risques et des points vulnérables, ainsi que de ce qui pourrait être fait pour s'y attaquer dans les meilleurs délais. Je rends hommage à tous les États qui ont déjà pris des dispositions pour renforcer leurs capacités de prévention, notamment en appliquant des mesures qui sont énoncées dans ce rapport.

75. J'attends avec intérêt le dialogue informel que l'Assemblée générale consacrera prochainement au présent rapport. Comme les précédents, ce dialogue sera pour les États Membres l'occasion d'un échange de vues tandis que nous continuons à tracer la voie vers l'application intégrale, équilibrée et durable de la notion de responsabilité de protéger. Il est temps de faire de ce devoir de protection une réalité vivante pour tous les peuples de la planète, et de la prévention, une priorité.

76. À cette fin, je compte organiser une réunion de suivi avec les États Membres, les organisations régionales et sous-régionales et celles de la société civile sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations contenues dans ce rapport. Cette réunion fournirait l'occasion d'un échange de vues informel sur les paramètres et l'efficacité des solutions possibles dans certains contextes, les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience; elle permettrait aussi de promouvoir les partenariats et de déterminer les mesures à prendre pour aller de l'avant. J'encourage les États Membres à tenir mes conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger informés des mesures prises pour mettre ces recommandations en application.

77. Je serais heureux de recevoir des suggestions pour le choix du thème du dialogue de l'an prochain. On pourrait, par exemple, approfondir l'examen du deuxième pilier du devoir qui incombe aux États Membres et à la communauté internationale d'aider les États qui en ont besoin à renforcer leurs capacités de protection de leur population contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, ainsi que de prêter assistance à ceux qui se trouvent soumis à des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate.