



Assemblée générale

Distr. générale
12 octobre 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 72 b) de l'ordre du jour

**Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme,
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales**

Promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition*

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff, conformément à la résolution [27/3](#) du Conseil des droits de l'homme.

* Le présent rapport a été soumis après la date limite afin de rendre compte des faits les plus récents.



Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition

Résumé

Compte tenu des réformes que mène l'Organisation pour placer la prévention au centre de ses travaux, le Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition propose d'élaborer un cadre global de fond pour la prévention, dont il expose certains éléments dans le présent rapport.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. La prévention dans le système des Nations Unies	3
III. Vers un cadre de prévention	7
IV. Éléments d'un cadre de prévention	10
A. Interventions au plan des institutions officielles de l'État	10
B. Le rôle préventif de la société civile	15
C. Renforcement de la société civile	17
D. Interventions concernant la culture et la personne	19
V. Conclusions et recommandations	20

I. Introduction

1. En 2015, dans le cadre d'une série de rapports sur chacun des volets de notre mandat, nous avons présenté au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale deux rapports sur la notion (relativement peu employée) de garanties de non-répétition (A/HRC/30/42 et A/70/438). Soutenant que cette notion se comprenait le mieux en termes de prévention, nous avons tenté d'y souligner certaines des difficultés conceptuelles qui l'entourent et de structurer les débats concernant la pratique.

2. Entretemps, l'intérêt pour la prévention s'est considérablement accru, notamment en raison de l'importance qu'y accorde le nouveau Secrétaire général. Dans son premier exposé au Conseil de sécurité, il a dit : « Nous dépensons bien plus de temps et de ressources à réagir aux crises qu'à les prévenir. Le prix à payer par tous est trop élevé [...]. Il nous faut adopter une approche entièrement nouvelle », ajoutant que selon lui « La prévention n'est pas simplement *une* priorité, elle est *la* priorité »¹.

3. Dans ce même exposé, le Secrétaire général a insisté sur le lien entre prévention, droits de l'homme et paix durable, disant : « Le respect des droits de l'homme est un élément crucial de la prévention » et « Les droits de l'homme sont intrinsèquement liés au maintien de la paix ». Cet intérêt pour le lien entre prévention, droits de l'homme et paix durable n'avait rien d'éphémère. Le Secrétaire général avait déjà introduit ce sujet dans sa première déclaration au Conseil des droits de l'homme, affirmant que « Le meilleur outil de prévention dont nous disposons est peut-être la Déclaration universelle des droits de l'homme – et les traités qui en découlent » et notant que « la Déclaration couvre la plupart des causes profondes des conflits et la réalisation des droits qu'elle énonce apporterait une solution bien réelle grâce au changement concret opéré sur le terrain »².

4. Par le présent rapport, nous entendons contribuer aux débats en cours sur la prévention. Nous y plaidons en faveur d'un cadre de prévention dans la perspective d'un mandat de promotion des droits de l'homme là où ceux-ci font l'objet de violations massives. Un tel cadre contribuera à briser les cloisonnements de connaissances et de compétences qui nuisent à l'efficacité du travail de prévention, à élargir sa portée et à permettre qu'il se fasse plus en amont (chose aussi souvent louée que rarement pratiquée) de manière systématique et ordonnée. En ce sens, il constituera aussi un outil de planification pouvant mettre en évidence les liens importants entre prévention, droits de l'homme et pérennisation de la paix.

II. La prévention dans le système des Nations Unies

5. L'accent mis par le Secrétaire général sur la prévention et sur le lien avec les droits de l'homme a été largement salué. Bien entendu, l'intérêt pour la prévention au sens large n'est pas neuf dans le système des Nations Unies. Nous ne retracerons pas ici l'historique complet de l'utilisation de ce terme, mais nous nous bornerons à en évoquer certains moments clefs³.

¹ Voir l'allocation prononcée par le Secrétaire général au Conseil de sécurité lors du débat intitulé « Maintien de la paix et de la sécurité internationales : prévention des conflits et pérennisation de la paix », 10 janvier 2017, disponible à l'adresse <https://www.un.org/press/fr/2017/sgsm18404.doc.htm>.

² Voir l'allocation prononcée par le Secrétaire général au Conseil des droits de l'homme, 27 février 2017, disponible à l'adresse <https://www.un.org/press/fr/2017/sgsm18456.doc.htm>.

³ Pour une description détaillée des structures existantes de prévention, voir Vincenç Fisas, *La*

6. Dans le système des Nations Unies, la plupart des observateurs considèrent l'« Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix » (A/47/277-S/24111) du Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali, en 1992, comme le document fondateur. Constatant les limites du maintien de la paix militarisé et soucieux d'élargir la panoplie des mécanismes de prévention, il a innové en mettant en valeur la diplomatie préventive et en définissant un nouvel espace de consolidation de la paix après les conflits⁴.

7. Dans son rapport de 1999 intitulé « De la réaction à la prévention » (A/54/1), le Secrétaire général Kofi Annan a dit avec force que les États Membres de l'Organisation, le Secrétariat de l'Organisation et les entités des Nations Unies devaient prendre au sérieux la prévention rapide et s'attaquer aux causes sous-jacentes, faisant observer que les sociétés touchées par la guerre souffraient généralement aussi d'une inégalité entre groupes ethniques, religieux ou sociaux, d'une exacerbation des griefs et de luttes pour le contrôle de ressources économiques, autant de problèmes à régler sur le long terme. Il a insisté sur la nécessité d'instaurer une culture de la prévention à l'Organisation, constatant que « les obstacles institutionnels à la coopération intersectorielle indispensable pour assurer le succès de la prévention restent malheureusement à lever ». Malgré les efforts déployés ensuite pour obtenir la coordination voulue, beaucoup reste à faire.

8. Le dernier grand texte de référence sur la prévention des conflits au cours de cette première période fut le premier rapport du Secrétaire général Kofi Annan sur la prévention des conflits armés, en 2001. Il y a réaffirmé que la prévention était l'affaire de l'ensemble du système des Nations Unies, soulignant que la responsabilité de la prévention incombait au premier chef aux États Membres et à leur société civile, les entités extérieures (notamment les organismes des Nations Unies) étant là pour les aider et non pour prendre l'initiative. Surtout, il y a souligné que prévention et développement allaient de pair (A/55/985-S/2001/574 et A/55/985/Corr.1-S/2001/574/Corr.1).

9. Les travaux sur la prévention (des conflits, en particulier) se sont faits non seulement au niveau conceptuel mais également au niveau opérationnel⁵. Un exemple en est le Dispositif interinstitutions des Nations Unies pour la coordination de l'action préventive, devenu opérationnel au début des années 2000 avec l'octroi de personnel à plein temps. Créé en 1995 en tant que mécanisme informel de coordination de l'alerte rapide du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Dispositif est devenu alors le premier mécanisme formel de l'ONU à promouvoir la collaboration interinstitutions aux fins d'une

Gestión de las Crisis Sociopolíticas (Barcelone, Institut Català Internacional per la Pau, 2017).

⁴ Les atrocités génocidaires commises au début des années 1990 au Rwanda et en Bosnie ont poussé la communauté internationale à rechercher des moyens de prévention plus efficaces. Le rapport de la Commission Carnegie sur la prévention des conflits armés a élargi le spectre des interventions préventives possibles, introduisant la distinction entre « prévention opérationnelle » (s'appliquant à la crise même) et « prévention structurelle » (s'attaquant aux causes profondes et visant à empêcher la survenance ou la récurrence d'une crise). Il a pris une place importante dans les débats sur la prévention à l'ONU mais pas encore suffisante en pratique (voir Commission Carnegie sur la prévention des conflits armés, *Preventing Deadly Conflict: Final Report*, (New York, Carnegie Corporation of New York, 1997).

⁵ Le terme « prévention » a toujours été ambigu à l'intérieur comme à l'extérieur du système. La plupart des activités des Nations Unies en la matière concernent essentiellement la prévention des conflits (notion équivoque également), mais la prévention vise également les menaces contre la paix et la sécurité internationales, les conflits violents, l'extrémisme violent, la violence en général, les violations des droits de l'homme, les crises humanitaires, les risques de catastrophe et la santé publique (voir Centre de coopération internationale, « An integrated approach to prevention: the links between prevention – the 2030 Agenda, and sustaining peace » (à paraître).

action préventive rapide⁶. Il rassemble actuellement 22 départements et organismes des Nations Unies dont les représentants au niveau opérationnel se réunissent régulièrement pour coordonner l'alerte rapide sur des conflits moins connus et de moindre ampleur afin de prévenir les violences ou d'en atténuer l'aggravation⁷.

10. Malgré l'apport du Dispositif, il est apparu clairement que les efforts de prévention restaient trop réactifs, souvent inefficaces voire incohérents, n'étaient ni globaux ni stratégiques pour ce qui est d'empêcher la violence de survenir ou de se répéter, et n'étaient pas suffisamment liés aux droits de l'homme. C'est le Groupe d'examen interne de l'action des Nations Unies à Sri Lanka qui, en décrivant l'« échec systémique » de cette action, a suscité la création de nouveaux mécanismes institutionnels et de nouvelles compétences de prévention. L'aboutissement en a été le plan d'action « Les droits de l'homme avant tout », qui a permis d'établir de nouvelles structures institutionnelles, insistant davantage sur l'alerte rapide (en particulier pour ce qui est des violations des droits de l'homme et des atteintes à ces droits) et sur l'amélioration des capacités de l'Organisation d'analyser les situations et d'agir de manière rapide et cohérente⁸. L'initiative a mobilisé les acteurs les plus éminents aux fins d'une analyse de haut niveau, assurant une plus grande cohérence dans l'élaboration des stratégies et dans l'action. Les hauts dirigeants ont tenu périodiquement des séances d'examen des situations régionales et nationales. La mise en œuvre du plan d'action se heurte à des difficultés pour ce qui est de l'appliquer sur le terrain depuis le siège et de passer de l'action face aux crises, son orientation initiale, à la prévention à plus long terme.

11. Lorsque la mise en œuvre de l'initiative Les droits de l'homme avant tout a débuté en 2014 et 2015, plusieurs groupes de haut niveau et processus ont été établis pour examiner l'évolution des principales pratiques de l'Organisation :

- Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, qui examine périodiquement les opérations de maintien de la paix du Département des opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales du Département des affaires politiques;
- Le Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen du dispositif de consolidation de la paix, qui a produit un rapport sur dix années de travail depuis la création de la Commission de consolidation de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix;
- L'examen de haut niveau de l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, portant sur 15 années d'application de la résolution⁹.

⁶ Dispositif interinstitutions des Nations Unies pour la coordination de l'action préventive, feuillet explicatif 2012, disponible (en anglais) à l'adresse http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/Framework_TEAM_FLYER-2July12.pdf.

⁷ À son apogée en 2014, l'équipe du Dispositif interinstitutions disposait d'un budget de 2 millions de dollars environ et comptait cinq fonctionnaires travaillant sur l'alerte rapide, appuyant le déploiement de conseillers pour les questions de paix et de développement et renforçant les connaissances et compétences du système des Nations Unies sur la prévention (avec des projets sur la sensibilisation aux conflits, les ressources naturelles et les conflits, les droits de l'homme et la transformation des conflits). Son budget et ses effectifs, certes non négligeables par rapport au budget général de l'Organisation et aux besoins, étaient pour le moins modestes.

⁸ Voir Nations Unies, « Rights up front: a plan of action to strengthen the United Nations' role in protecting people in crises – follow-up to the report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka » (9 juillet 2013).

⁹ Radhika Coomaraswamy, *Prévenir les conflits, transformer la justice, obtenir la paix : Étude mondiale sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies* (Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, 2015).

12. Le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, paru en juin 2015 (A/70/95-S/2015/446) et le rapport du Secrétaire général sur l'application de ses recommandations, paru en septembre 2015 (A/70/357-S/2015/682) contenaient une proposition de plan d'action en trois volets, le premier étant un « nouvel élan » donné à la prévention, censée « repasser au premier plan ». Dans son rapport, le Secrétaire général recommande de « renforcer les mesures de prévention et de médiation » par des émissaires, des experts en médiation prêts à intervenir et des capacités en matière de bons offices, insistant sur la « primauté de la politique » dans les opérations de paix. Pour renforcer les capacités de prévention des équipes de pays des Nations Unies, il recommande de renforcer les capacités des coordonnateurs résidents et le déploiement de personnel spécialisé, notamment de conseillers pour les questions de paix et de développement, de conseillers pour les droits de l'homme et d'experts en médiation.

13. Dans ce qui constitue son appui le plus énergique à la prévention, le Groupe indépendant de haut niveau a innové en affirmant que l'action militaire, à laquelle il est souvent recouru par défaut pour tenter de prévenir les conflits et de protéger les civils, n'avait qu'un « succès de courte durée, voire illusoire, et contribuait à exacerber davantage certaines des rancœurs à l'origine des conflits » (A/70/95-S/2017/446, par. 14). Il a ajouté que les « efforts de protection des civils déployés par l'ONU doivent avant tout reposer sur des stratégies non armées » et recommandé que « les missions [des Nations Unies] travaillent en collaboration plus étroite avec les communautés locales et les organisations non gouvernementales nationales et internationales en vue de créer un cadre de protection » [(ibid., par. 86 et 105 a)].

14. Dans son rapport, le Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen du dispositif de consolidation de la paix a insisté sur « la prévention des conflits (domaine sur lequel le système des Nations Unies en particulier doit s'appesantir davantage) » (A/69/968-S/2015/490, résumé). Cependant, comme il y traitait avant tout de la consolidation de la paix, il n'a pas précisé de quels aspects de la prévention il s'agit, ni proposé de moyens concrets d'insister sur la prévention des conflits, de la mettre en œuvre, de l'intégrer, de la systématiser, d'éliminer les cloisonnements, de mener à une action unifiée ni d'aboutir à une prévention concrète des conflits.

15. Néanmoins, le Groupe consultatif d'experts a réaffirmé utilement dans son rapport que la prévention n'était pas qu'une activité d'après-conflit, la définissant comme une notion bien plus vaste, « véritable fil conducteur du cycle complet d'intervention de l'ONU allant de la prévention au relèvement et à la reconstruction après conflit en passant par le déploiement et le retrait des opérations de maintien de la paix » (ibid., par. 186). Cette idée a été reprise dans les résolutions âprement négociées sur la pérennisation de la paix adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité (résolutions 70/262 et 2282 (2016), respectivement), où les deux organes ont souligné également « l'importance d'une approche globale de la pérennisation de la paix, reposant en particulier sur la prévention des conflits et l'élimination de leurs causes profondes », réaffirmé « la responsabilité première des [...] gouvernements nationaux » et souligné « que la société civile peut jouer un rôle majeur pour faciliter les efforts de pérennisation de la paix » (voir les préambules de ces deux résolutions)¹⁰.

¹⁰ Nous nous félicitons de l'importance donnée par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, dans ces résolutions, à une conception globale de la justice transitionnelle dans le cadre des activités de pérennisation de la paix. Toutefois, leur libellé dénote une approche fortement axée sur les initiatives institutionnelles, principalement la réforme du secteur de la sécurité.

16. L'étude de plus de 400 pages sur l'application de la résolution 1325, intitulée *Prévenir les conflits, transformer la justice, obtenir la paix*, montre comment l'autonomisation des femmes contribue à renforcer les opérations de paix, à conclure des accords de paix, à améliorer l'aide humanitaire, à lutter contre l'extrémisme violent et à instaurer une paix durable.

17. L'étude souligne en particulier qu'en se fondant exagérément sur une conception dépassée et militarisée du conflit et de sa prévention (où le maintien de la paix n'intervient qu'après la survenance d'une crise) ou sur une intervention tout aussi tardive de la médiation et des bons offices, on ne saurait obtenir que de piètres résultats par rapport aux méthodes non militarisées axées sur le long terme, la gouvernance et le développement.

18. En ce qui concerne les droits de l'homme, les rapports cruciaux sur la prévention sont ceux du Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger. Le plus important est peut-être le Cadre d'analyse des atrocités criminelles, un outil d'évaluation des risques (A/70/741-S/2016/71, annexe). Il contient une section utile sur le fondement juridique de la protection et un long passage sur la manière dont la prévention peut se faire, en renforçant l'état de droit ainsi que les institutions, en éradiquant la corruption, en gérant la diversité et l'inclusion, en renforçant la société civile et en veillant au pluralisme des médias.

III. Vers un cadre de prévention

19. Les documents de l'ONU sur la prévention portent parfois davantage sur ce que l'institution pense devoir faire au plan interne que sur ce qui doit être fait dans le monde extérieur. À quelques exceptions près, ils portent davantage sur les processus que sur le fond. La vaste expérience de l'Organisation en pratique de prévention devrait lui permettre de mener une action globale. En effet, une constante de tous ces documents est que le travail de prévention doit être élargi et se faire plus « en amont ». Cependant, aucun ne définit ce que cela suppose en termes de contenu et en particulier aucun ne donne de la substance au lien entre prévention et droits de l'homme sur lequel il semble y avoir un consensus général.

20. Plus que le manque de connaissances et de compétences, ce qui empêche d'obtenir de meilleurs résultats en matière de prévention, c'est d'une part la relative faiblesse des engagements et l'insuffisance des investissements qui en découle, d'autre part la dispersion des connaissances et des ressources (tant à l'intérieur du système des Nations Unies qu'à l'extérieur). Cette dispersion résulte en partie d'une spécialisation inévitable et largement positive – après tout, les activités susmentionnées ont une dimension technique – mais comme le révèlent les débats évoqués plus haut, il y a aussi de bonnes raisons d'aspirer à une coordination plus efficace et à une planification plus globale et plus stratégique.

21. La fragmentation des connaissances dans ce domaine ressort clairement du fait que la plupart des mesures de prévention véritablement efficaces, qu'il s'agisse d'institutionnalisation (notamment l'édification de l'État¹¹), de réformes institutionnelles (notamment celles visant à établir l'indépendance du pouvoir judiciaire ou le contrôle civil des forces de sécurité) ou en particulier des décisions de politique générale qui en découlent (notamment la modification des stratégies de maintien de l'ordre), sont rarement considérées comme des outils de prévention. C'est d'autant plus vrai dans d'autres domaines tels que l'économie, qui ont assurément une incidence considérable sur les risques de conflit, la violence et les

¹¹ Voir Stephen Pinker, « Rates of violence in State and non State societies », in *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined* (New York, Penguin Books 2011).

violations des droits de l'homme, mais qui ne sont pas toujours envisagés sous cet angle¹².

22. À titre d'exemple du rôle préventif que peuvent jouer les mesures économiques, nous avons indiqué dans nos rapports précédents qu'un régime trop longtemps au pouvoir, s'il en abuse, nuit à la prévention. L'alternance du pouvoir est cependant peu probable dans les pays sans marché du travail bien établi, où les emplois publics sont quasiment les seuls à assurer une paie régulière et où ne pas en avoir signifie la pauvreté (A/HRC/30/42, par. 33 à 36).

23. Les débats sur la prévention ont été plombés par diverses formes de réductionnisme que nous aimerions surmonter dans le présent rapport. La première est de réduire (dans la pratique, si ce n'est en théorie) la prévention à une sorte de réaction à la crise, comme le suggère l'accent mis (de manière certes par ailleurs justifiable) sur l'alerte rapide. La lecture des documents de l'ONU sur la prévention révèle une volonté de l'élargir et de la mener plus en amont mais en pratique, sur le plan opérationnel, l'alerte rapide et l'intervention rapide, toujours difficile, continuent d'occuper une place importante. Il y a évidemment de bonnes raisons d'empêcher que les pays susceptibles de basculer dans un conflit violent ne le fassent, mais il faut admettre que la survenance d'un fait déclenchant un système d'alerte rapide signifie que la prévention a commencé trop tard.

24. L'adoption d'un cadre de prévention permettrait d'atténuer les difficultés dues à la dispersion des connaissances et des ressources et à la place excessive faite à la prévention des crises (aux dépens d'un travail plus en amont), et la définition de ce cadre constitue l'intérêt stratégique du présent rapport.

25. Le reste du présent rapport vise à contribuer à cette entreprise. C'est un long plaidoyer en faveur d'un « cadre » global dans la perspective d'un mandat de réparation et de prévention des violations systémiques des droits¹³. Le cadre représenté ici n'est donc qu'une esquisse partielle de ce à quoi ressemblerait un cadre véritablement global. Ainsi, nous réaffirmons dans le présent rapport qu'il faut impérativement s'attaquer aux déficits de développement que connaissent souvent les pays où ont eu lieu des violations massives, mais le cadre devra également porter les éléments nécessaires dans les domaines essentiels à cette fin, notamment la politique budgétaire, le droit du travail et la législation anticorruption. En outre, même en ce qui concerne les domaines de la justice et des droits qui relèvent de son objet immédiat, le cadre porte essentiellement sur les mesures à prendre au niveau national¹⁴. Nous n'évoquerons donc pas ce qui pourrait être fait aux niveaux régional et multilatéral pour accroître l'efficacité du travail de prévention, question éminemment importante.

¹² Voir ONU et Banque mondiale, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, Banque mondiale, 2017), soulignant le risque de conflit que créent les « inégalités horizontales » et montrant que la marginalisation économique de groupes entiers aboutit souvent à un conflit ou à des violences et que, sans enfreindre elle-même quelque droit que ce soit, elle provoque d'autres formes de violations de droits.

¹³ Violations qui, semble-t-il, alimentent les conflits. Voir, par exemple, Kjersti Skarstad and Håvard Strand. « Do human rights violations increase the risk of civil war? », *International Area Studies Review*, vol. 19, n° 2 (2016).

¹⁴ Même en ce qui concerne les initiatives nationales, le cadre n'est pas exhaustif. Ainsi, même si dans le présent rapport nous évoquons la séparation des pouvoirs, le cadre proposé ici ne traite pas du travail de prévention qui pouvait être fait avec les parlements ou les partis politiques, dont la disparition provoque assurément une crise de la démocratie représentative comportant de grands risques de conflits et de violations. Il ne traite pas non plus en détail du rôle que les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme peuvent jouer en matière de prévention. Ces choix ne procèdent pas de jugements de valeur mais de contraintes matérielles.

26. Nous ajouterons une dernière observation sur la nature de cet exercice. Un cadre n'est pas une politique générale détaillée; en effet, on peut douter qu'il puisse exister une politique générale de prévention. Le contexte est important, et de diverses manières : tant les possibilités que les besoins varient d'un contexte à l'autre, que ce soit à un moment précis ou à travers le temps. Les besoins et les possibilités évoluent, et tout cadre contiendra donc des éléments dont certains pays ne *devront* pas se préoccuper à un moment donné car la question n'est pas immédiatement pertinente, et d'autres dont certains pays ne *pourront* pas se préoccuper sur le moment parce qu'ils ne disposent pas, par exemple, des capacités institutionnelles ou des ressources nécessaires. Il va sans dire que même en ce qui concerne les aspects dont un pays donné pense devoir et pouvoir se préoccuper eu égard à sa situation, un véritable cadre global comprendra également un plus grand nombre de questions qu'il ne peut traiter simultanément, même avec de grandes capacités institutionnelles¹⁵. Un cadre est donc un outil utile pour préciser l'ensemble des aspects qu'exigerait une prévention efficace et même certains des liens entre eux, mais il ne saurait bien entendu s'apparenter à une formule qui dispenserait quiconque d'exercer son jugement.

27. Enfin, outre les éléments du cadre, censés permettre de mener une prévention efficace avec le temps, les travaux sur ce sujet nécessiteront d'élaborer des critères de pertinence, de faisabilité et d'urgence. C'est ce qui se fait en partie dans les modèles de prévention inspirés des travaux dans le domaine de la santé publique. Ainsi, le Centre de coopération internationale a soutenu utilement qu'aux fins de la prévention, il convenait de faire la distinction entre les stratégies de prévention universelle, initiatives que tout pays trouveraient utile de mettre en œuvre et qui apportent des avantages « à large spectre » en termes de paix, de justice et d'inclusion à un coût relativement faible, et généralement d'autres avantages sociaux, environnementaux ou économiques; les stratégies de prévention « à risque », initiatives plus spécifiques visant des groupes, communautés et pays exposés à des risques élevés de conflit ou connaissant un niveau élevé de violence et d'exclusion, ou ayant une faible résilience; et les stratégies « de crise », initiatives ciblées destinées à éviter une nouvelle détérioration, contribuer à la stabilisation et ériger les bases du relèvement¹⁶.

28. Malgré toutes les limites que peut avoir tout cadre, nous estimons qu'aux fins de la planification, il est préférable de disposer d'un tel outil que de s'en passer. Un cadre de prévention, ensemble structuré d'éléments liés, aidera idéalement à prendre des décisions tendant à l'exhaustivité, mais de façon ordonnée et méthodique. En outre, un cadre global incite à briser certains des cloisonnements qui ont entravé les activités de prévention. Nous ne pouvons continuer de parler dans l'abstrait des liens entre prévention, droits de l'homme et paix durable sans avoir une idée concrète de ce qu'ils impliquent.

29. En outre, le moment est propice. Le consensus (abstrait) sur l'importance de l'élargissement de la prévention et d'un travail en amont n'a jamais été aussi solide. Outre les rapports mentionnés plus haut¹⁷, *Pathways for Peace* – l'étude majeure de

¹⁵ Un autre élément qu'il convient de garder à l'esprit est que la plupart des questions pertinentes de prévention sont de celles qui peuvent difficilement se régler une fois pour toutes; cette réalité est reconnue dans les procédures de modification des constitutions. De même, les exigences de tolérance sont très différentes dans des situations d'abondantes migrations.

¹⁶ Centre de coopération internationale, « An Integrated Approach to Prevention » (voir note 5).

¹⁷ Et d'autres que nous n'avons pu examiner, dont le Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale), et d'autres résolutions de l'Assemblée générale, dont la résolution 57/337, où celle-ci adopte une définition large de la prévention, assortie de dispositions sur la responsabilité, la bonne gouvernance, les droits de l'homme, la promotion du développement, le désarmement, l'éducation et l'égalité des sexes, réaffirmée dans sa résolution

l'ONU et de la Banque mondiale sur la prévention – et le cadre général du Programme 2030¹⁸ jettent les bases sur lesquelles un véritable cadre global de prévention peut être élaboré. Nous entendons dans le présent rapport ébaucher le contenu de ce cadre, du point de vue de notre mandat. Il va sans dire que le cadre devra être complété par d'autres perspectives.

IV. Éléments d'un cadre de prévention

A. Interventions au plan des institutions officielles de l'État

30. Dans nos rapports précédents, nous avons souligné le potentiel préventif des initiatives ci-après, du plus facilement réalisable au plus ambitieux.

1. Institutions civiles

a) *Identité juridique*

31. Au niveau le plus élémentaire, les processus de transition confirment qu'une condition fondamentale d'une initiative de prévention efficace est la mise en place de moyens effectifs de garantir l'identité juridique. La preuve de l'identité juridique se raréfie en temps de conflit à cause des migrations et déplacements, de l'affaiblissement des services publics et de la destruction délibérée de registres. Or, sans preuve de l'identité juridique, l'exercice de certains droits et l'accès à certains services publics devient impossible. L'identité juridique est donc une passerelle vers la réalisation d'autres droits. Elle est importante pour faire valoir ses droits, exposer ses griefs et obtenir réparation. Un registre national efficace et fiable, assurant la confidentialité des données personnelles et sensible aux différences culturelles, peut également produire des données statistiques utiles pour la planification, l'exécution, le suivi et la prestation de services, tout en garantissant divers droits et en prévenant leur violation.

b) *Ratification et incorporation des traités internationaux*

32. Une façon immédiate de donner corps à une politique de prévention est de ratifier les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. La corrélation entre conflit et violations des droits de l'homme est fermement établie. On peut même considérer qu'il existe un cercle vicieux entre violations des droits de l'homme et conflit¹⁹.

33. Il va sans dire qu'aucune loi ne s'applique d'elle-même. La ratification n'est alors rien d'autre qu'un signal et peut être utilisée pour masquer une aggravation de la situation des droits de l'homme. Néanmoins, elle fournit notamment un fondement pour la sensibilisation, largement considéré comme un important moteur de changement²⁰.

34. Dans la plupart des pays, la ratification ne prend tout son sens qu'avec une stratégie d'incorporation, qui doit donc aussi faire partie d'une politique de prévention. L'incorporation du droit pénal international dans le système national contribue également à régler les problèmes de rétroactivité et d'application du principe de légalité.

68/303.

¹⁸ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale.

¹⁹ Voir, par exemple, James Fearon, « Governance and civil war onset », document de travail (Washington, Banque mondiale 2010), et Skarstad et Strand (voir note 13).

²⁰ *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Thomas Risse, Stephen Ropp and Kathryn Sikkink, dir. (Cambridge University Press, 2013).

c) *Examen de la législation sur l'état d'urgence et de la législation antiterroriste*

35. Toujours au plan des initiatives touchant plutôt la réforme législative que la création d'institutions complexes ou leur transformation, un cadre de prévention peut comporter d'autres réformes juridiques, telles que l'examen de la législation sur l'état d'urgence, de la législation antiterroriste et des autres lois sur la sécurité, aux fins de s'assurer qu'elles sont pleinement conformes aux normes relatives aux droits de l'homme. Les régimes autoritaires, les régimes en conflit mais aussi de plus en plus les régimes engagés dans une « guerre contre le terrorisme » réelle ou imaginaire ont tendance à adopter des lois n'ayant souvent qu'un lien ténu avec les risques censés les justifier. Certes, les pays ont non seulement le droit mais aussi l'obligation de garantir la sécurité des personnes se trouvant sur leur territoire, mais ils sont tenus de le faire dans les limites de la légalité. Dans de nombreux pays, la législation antiterroriste devient une incitation à enfreindre divers droits. L'examen de cette législation n'est pas une mesure de prévention particulièrement lourde.

d) *Réformes judiciaires*

36. Dans leur analyse des facteurs de violations massives des droits de l'homme, nombre de commissions de la vérité ont porté une grande attention à l'appareil judiciaire et, dans leurs recommandations sur la réparation mais aussi sur la non-répétition, elles ont inclus divers points de réforme judiciaire, en particulier : a) la vérification des antécédents du personnel judiciaire; b) le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire (tant celle des juges que celle de l'institution); et c) le renforcement de la compétence du pouvoir judiciaire dans les domaines touchant la prévention (notamment une meilleure connaissance du droit des droits de l'homme et du droit humanitaire, et des stratégies permettant de faire face aux crimes systémiques).

e) *Réformes constitutionnelles*

37. À un niveau de complexité plus élevé (notamment parce qu'il exige une coordination institutionnelle accrue), les processus de transition comportent également diverses formes de réforme constitutionnelle pouvant être considérées comme faisant partie d'un cadre général de prévention. La plus simple est la suppression des dispositions discriminatoires et l'introduction de mécanismes d'inclusion.

38. Certains pays ayant connu des atteintes massives aux droits de l'homme ont adopté une charte des droits parmi les mesures visant la non-répétition. Même si l'efficacité d'une telle mesure dépend toujours de la solidité des tribunaux qui interprètent un tel texte – on voit ici comment des mesures de prévention peuvent être liées – l'énoncé d'une liste de droits fondamentaux qu'un État s'engage à garantir, respecter et promouvoir présente un potentiel de prévention considérable. Dans les pays ayant connu des clivages ethniques ou religieux, dont les minorités ont souffert de discrimination systématique et enduré des « inégalités horizontales », une déclaration expresse des droits peut inciter à ne plus les marginaliser, supprimant ainsi un facteur de conflit.

39. Le potentiel de prévention de cette forme de réforme constitutionnelle ne dépend probablement pas uniquement du texte produit mais de son processus d'élaboration. Plus les débats aboutissant à une charte des droits sont ouverts et délibérés, plus on peut escompter qu'elle sera bien acceptée des parties prenantes.

40. Certains pays en transition ont également réformé leur constitution de manière à renforcer la séparation des pouvoirs, convaincus que l'absence de contrôles freinant l'exécutif a contribué aux violations passées.

f) *Établissement d'une cour constitutionnelle*

41. À l'image de l'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale, la plupart des pays passant d'un régime autoritaire à un régime démocratique durant la « troisième vague » de démocratisation ont établi une cour constitutionnelle. Outre qu'elle souligne l'importance des droits fondamentaux (en distinguant les débats concernant ces droits des questions de « routine » dont connaissent les tribunaux ordinaires), la création d'une cour constitutionnelle est une solution habile dans les pays où des violations massives ont été commises, lorsqu'on ne peut faire confiance aux juges mais qu'on ne peut les destituer. La création d'un nouveau fort s'occupant précisément des droits fondamentaux et composé de nouvelles personnes résout de nombreux problèmes.

42. De toute évidence, le projet constitutionnel le plus ambitieux pouvant être considéré comme un élément d'une politique de prévention est l'adoption d'une nouvelle constitution. Une succession de conflits a pu démontrer que l'ordre constitutionnel existant ne peut résoudre d'importants problèmes sociaux. Les pays sortant d'un conflit ont tendance à adopter une constitution étendue en termes de droits et de garanties, consacrant la séparation des pouvoirs et, récemment, le passage d'un système inquisitoire à un système accusatoire. Comme il peut s'avérer difficile d'adopter une constitution entièrement neuve immédiatement après un conflit, certains pays adoptent une constitution de transition permettant une évolution plus progressive et plus inclusive.

43. Aucune des initiatives susmentionnées ne suffisent, seules ou ensemble, à garantir la non-répétition; en ce sens, elles ne sont pas des outils de prévention à toute épreuve. Il convient de garder à l'esprit que l'efficacité des réformes juridiques et institutionnelles, notamment constitutionnelles, dépend du sérieux avec lequel les envisagent leurs auteurs et les citoyens. Assurément, une mauvaise application est aussi grave qu'une piètre conception.

2. Interventions dans le secteur de la sécurité

44. La justice transitionnelle peut également apporter à un cadre global de prévention de précieux enseignements tirés de la réforme du secteur de la sécurité. De fait, les débats sur la prévention dans les milieux de la justice transitionnelle se sont longtemps réduits à des discussions sur la réforme du secteur de la sécurité et en particulier sur la vérification des antécédents du personnel de sécurité²¹.

a) *Vérification des antécédents du personnel*

45. La vérification des antécédents du personnel de la police, des forces armées et des services de renseignements peut contribuer grandement à la prévention pour autant qu'elle n'ait rien d'une purge. Loin de se limiter à des renvois en masse fondés par exemple sur la simple appartenance à un parti ou à une organisation, ou même sur des facteurs moins définis, elle est un processus formel consistant à examiner le comportement de personnes et à évaluer leur intégrité sur la base de critères objectifs afin de déterminer si elles sont aptes à occuper ou à continuer d'occuper des fonctions publiques²².

²¹ Trois des six principes de l'Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité qui concernent les garanties de non-répétition traitent de la vérification des antécédents (voir [E/CN.4/Sub.2/1997/Rev.1](#), principes 40 à 42). Voir également [S/2004/616](#), par. 52 et 53 et [A/62/659-S/2008/39](#).

²² Cette définition a été reprise par le Secrétaire général dans son rapport sur l'état de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en situation de conflit ou d'après conflit. Voir [S/2004/616](#), par. 52.

46. Dans le contexte de la justice transitionnelle, le débat sur la vérification des antécédents a porté en grande partie (à tort ?) sur son pouvoir de dissuasion et sa contribution éventuelle au règlement du problème d'impunité. Dans le contexte d'un cadre de prévention, l'aspect important est qu'elle contribue assurément au démantèlement des réseaux criminels (voir [A/70/438](#)).

47. Il convient d'admettre que la vérification des antécédents et l'assainissement s'avèrent très difficiles après un régime autoritaire ou plus encore après un conflit, compte tenu de l'importance que les forces armées conservent dans de tels contextes. Ces difficultés peuvent être atténuées par des formes « douces » de vérification des antécédents²³, assorties par exemple de sanctions clémentes (offrir aux intéressés la possibilité de démissionner discrètement, prévenant les difficultés à trouver un emploi futur), ou par des formes « indirectes » d'assainissement (telles que des incitations à la retraite ou un abaissement de l'âge de départ à la retraite, comme en Espagne après la transition) ou encore par un système tel que celui qui, en Argentine, permet aux organisations de la société civile de formuler des observations lors des débats parlementaires concernant des promotions (ce qui dissuade les personnes au passé trouble de se porter candidates à une promotion et conduit finalement à leur démission)²⁴.

b) La définition des rôles

48. La vérification des antécédents n'est cependant qu'une mesure parmi d'autres touchant la réforme du secteur de la sécurité; il en est d'autres qui ont un grand potentiel de prévention et devraient figurer dans un cadre global de prévention.

49. Par exemple, il convient de définir précisément le rôle de la police, de l'armée et des services de renseignements, idéalement dans la constitution. Dans de nombreux pays ayant connu un conflit ou exposés à un risque de conflit, il existe une grande ambiguïté dans la définition du rôle des différents services de sécurité. Des militaires sont affectés à des fonctions de police qui ne sont pas vraiment les leurs, telles que la « guerre contre la drogue », la lutte contre la criminalité organisée à l'intérieur du pays et des opérations anti-insurrection, antiterrorisme et même antiémeutes.

50. Le plus souvent, il en découle une politisation des forces armées et des services de renseignements, leur exposition à la corruption et à d'autres facteurs déformant la compréhension qu'ils ont de leur rôle social, ainsi qu'à des situations pour lesquelles ils ne sont pas suffisamment formés ni équipés. Plus grave encore, il s'ensuit souvent un affaiblissement des forces de police, censées pourtant être mieux à même de jouer ces rôles, car mieux formées, mieux équipées et plus proches des populations locales. Celles-ci risquent alors de se laisser aller à la corruption et d'autres formes de criminalité, dans un cercle vicieux de dysfonctionnements qui rend d'autant plus séduisante l'idée de recourir à l'armée aux fins du maintien de l'ordre.

51. Dans un solide programme de prévention, il faudra donc définir avec soin le rôle externe de l'armée et des services de renseignements et le rôle interne de la

²³ Il va sans dire qu'aucune forme de vérification des antécédents, a fortiori aucune de ces formes douces, ne saurait se substituer à l'obligation de mener une enquête pénale sur certains comportements criminels, d'engager des poursuites et de les sanctionner.

²⁴ Un avantage du système argentin est qu'il ne s'agit pas à l'origine d'un programme de vérification des antécédents mais de l'aboutissement de réformes parlementaires visant la participation du public aux débats. Voir Valeria Barbuto « Strengthening Democracy: impugnación procedures in Argentina », in *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff, dir. (New York, Social Science Research Council, 2007), et [A/70/438](#).

police pour ce qui est du maintien de l'ordre public, ainsi que les circonstances très restreintes dans lesquelles ces lignes peuvent être franchies, de même que le rôle des services de renseignements au plan externe et au plan interne.

c) *Rationalisation des forces*

52. En période de conflit ou de menace de conflit, les gouvernements sont parfois tentés de créer des services spéciaux de sécurité (notamment de renseignements) aux chaînes hiérarchiques obscures, et dont les mandats se recoupent partiellement. Souvent, il s'agit de groupes paramilitaires non étatiques. Une prévention sérieuse nécessitera donc également de rationaliser et de simplifier les forces, de préciser leurs chaînes hiérarchiques et de démanteler les groupes paramilitaires non étatiques de manière à éviter que des groupes de fauteurs de troubles ne se forment, par exemple en recourant efficacement aux programmes de désarmement, démobilisation et réintégration, notamment en intégrant certains de leurs membres (après avoir vérifié qu'ils n'ont pas commis de violations ni d'atteintes graves) aux institutions officiellement chargées de la sécurité.

53. Aux fins de la rationalisation préventive des forces, les dépenses militaires devront également dépendre directement d'une évaluation objective des risques. Dans les pays ayant connu un conflit ou exposés à un risque de conflit, les dépenses militaires dépassent souvent les besoins réels, sont le plus souvent entourées de secret, finissent presque invariablement par devenir source de clientélisme (l'une des nombreuses incitations à la militarisation de la politique, si fréquente dans de tels contextes) et se prêtent aisément à la corruption et à d'autres formes de violations. Étant donné que ce poste budgétaire dépasse souvent les investissements combinés dans d'autres services tels que l'éducation, la santé et les infrastructures, des mesures de transparence et un contrôle civil plus efficace peuvent donner lieu à des progrès considérables en termes de prévention.

d) *Mécanismes de contrôle civil*

54. Le renforcement des mécanismes de contrôle civil sur les services de sécurité, notamment de renseignements, mérite assurément une attention particulière du point de vue de la prévention. Bien entendu, ce contrôle doit se faire conformément à la législation et à l'ensemble des dispositions constitutionnelles et normes internationales pertinentes. Il ne visera pas nécessairement à réduire les services (en termes d'autonomie ou d'effectifs, par exemple) mais plutôt à les professionnaliser, notamment par une répartition rationnelle du travail entre les différentes forces, et à empêcher que des relations de pouvoir ne débordent dans des domaines dévolus à d'autres acteurs, tels que la politique et l'économie.

e) *Définir la compétence des tribunaux militaires*

55. L'un des débordements de puissance militaire fréquemment constatés concerne la justice. Un cadre global de prévention devra aussi comporter un examen attentif de la compétence des tribunaux militaires. Les tribunaux militaires ont certes leur raison d'être, puisque les militaires doivent respecter des règles dont les civils sont normalement exemptés, mais étendre leur compétence à des civils ou à des infractions autres que des infractions militaires est contraire au droit international, constitue en soi une violation des droits de la personne et aussi l'un des moyens les plus courants de masquer des violations. Du point de vue de la prévention, restreindre la compétence des tribunaux militaires est une mesure importante, qui ne doit pas nuire au bon fonctionnement des appareils de sécurité véritablement professionnels.

f) *Supprimer les « prérogatives » militaires*

56. Un autre effet des conflits et des risques importants de conflit est la création de « prérogatives » militaires, qui supposent souvent le contrôle de divers aspects de la vie politique et économique. Elles prennent notamment la forme de « pouvoirs de tutelle » tels que celui de nommer des parlementaires (25 % d'entre eux au Myanmar, par exemple), qui, associé à des prescriptions en matière de majorité qualifiée, assure aux militaires un pouvoir de veto sur le processus législatif et les réformes constitutionnelles. Il peut s'agir également d'une participation excessive aux conseils de sécurité, dépassant les pouvoirs consultatifs et leur conférant le contrôle effectif de questions cruciales, telles que le moment où proclamer l'état d'urgence (assorti d'une suspension de droits fondamentaux, et qui menace directement ces droits); d'une garantie de disposer de ressources financières sans grand contrôle ni transparence; ou de réglementations vagues ou inexistantes concernant les possibilités d'affaires ouvertes à l'industrie militaire et aux membres des forces armées. Les stratégies préventives devraient éliminer ces prérogatives, « enclaves de pouvoir autoritaire » et zones de pouvoir autonome échappant à tout contrôle, car elles affaiblissent l'autorité et le contrôle du pouvoir civil sur les forces armées, nuisent au développement économique, pervertissent la démocratie et l'état de droit et compromettent la transparence de la gouvernance.

57. La tendance des militaires à se ménager des « chasses gardées » en situation de conflit ou de menace de conflit est facilitée par le manque de compétences techniques de la société civile en matière de politique de défense. Le pouvoir civil ne pourra exercer un contrôle efficace sur l'armée que s'il peut lui disputer son prétendu monopole de compétences en matière de défense, notamment de stratégie, de budgétisation et d'acquisitions. Une politique de prévention des violations des droits de l'homme sera d'autant plus forte qu'elle tiendra compte des conditions indispensables à un contrôle civil efficace des forces armées. En participant bien informés à la réforme du secteur de la sécurité, les acteurs de la société civile ont une influence décisive sur son orientation et sa portée. C'est là un rappel utile du rôle crucial que la société civile peut jouer dans la prévention, sujet auquel trop peu d'attention a été accordée.

B. Le rôle préventif de la société civile

58. Il importe de contrer la tendance à réduire le débat sur la prévention à la réforme des institutions du secteur de la sécurité – comme nous l'avons fait plus haut – mais il faut également contrer, dans ce débat et dans la pratique de la prévention, une autre forme persistante de réductionnisme, celle qui réserve la prévention aux institutions de l'État. La plupart des débats sur la prévention et la programmation omettent tout simplement le rôle préventif crucial de la société civile²⁵ ou la confinent dans un rôle réduit et prévisible tel que le suivi et la communication d'informations. Pour important que soit ce rôle, il n'est rien par rapport à l'ensemble des rôles qu'elle peut jouer, au « mécanisme social » fondamental par lequel une société civile forte exerce une fonction préventive.

²⁵ Nous retenons aux fins du présent rapport la définition de Jürgen Habermas : « La société civile se compose de ces associations, organisations et mouvements qui apparaissent plus ou moins spontanément et qui, en fonction de la manière dont les problèmes de société résonnent dans les sphères privées, diffusent et communiquent ces réactions, sous une forme amplifiée, à la sphère publique. Son noyau consiste en un réseau d'associations qui institutionnalise les débats sur des questions d'intérêt général visant à résoudre ces problèmes dans les sphères publiques organisées ». Voir Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 1996), en particulier le chapitre VIII.

59. Dans le domaine des droits de l'homme, les organisations de la société civile (qui ne se limitent pas aux organisations non gouvernementales) peuvent se prévaloir d'importantes victoires, notamment l'abolition de l'esclavage, la déségrégation dans de nombreuses parties du monde, dont les États-Unis d'Amérique et l'Afrique du Sud, l'élargissement des droits de vote au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle et surtout les transitions démocratiques réussies dans la dernière partie du XX^e siècle, d'importants succès dans la lutte contre l'impunité, en particulier lors de transitions après un régime autoritaire, et d'énormes avancées dans les droits des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et queers.

60. Il convient toutefois de rappeler que « la société civile » ne représente pas nécessairement tout ce qui est moralement, juridiquement et politiquement souhaitable. Dans chacune des luttes évoquées ci-dessus, une partie de la société civile se trouvait dans l'autre camp. Il y a donc eu bien entendu une société civile pro-esclavage, des mouvements ségrégationnistes, des associations de colons mobilisés contre la décolonisation et des majorités qui ont parfois appuyé des prises de contrôle autoritaires, et des pans entiers de la société continuent de s'opposer aux droits des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et queers. Divers types d'organisations de la société civile ont participé activement à des violations et à des atrocités, notamment lors de la période qui a précédé la victoire nazie en Allemagne et du génocide rwandais, durant lesquels les médias ont été largement utilisés. Actuellement, nous assistons à une forte mobilisation de la société civile en faveur de programmes populistes, xénophobes et même racistes qui sont loin de favoriser ou d'améliorer les droits.

61. Il convient toutefois de reconnaître que malgré ces différences, la société civile a généralement suscité des avancées dans le domaine des droits de l'homme. C'est précisément en raison de ces différences qu'il y a en général moins de raisons de douter de la société civile, par nature diversifiée et pluraliste, que du risque d'utilisation des institutions de l'État à des fins abusives.

62. Les données empiriques tendent à démontrer qu'il existe une forte corrélation entre une société civile forte et autonome et des indicateurs positifs en matière de droits de l'homme, ce qui s'explique en partie par le fait que la société civile rassemble et amplifie les voix, indiquant haut et fort aux gouvernements les préférences des citoyens, leur transmettant ainsi non pas simplement des « informations » mais aussi, implicitement, des revendications. L'auteur d'une étude portant sur 60 pays résume ainsi ses conclusions : « Non seulement la force de la société civile avant une transition et sa densité après une transition jouent un rôle considérable en approfondissant les libertés politiques et civiles des citoyens, mais elles permettent aussi une meilleure performance institutionnelle »²⁶.

63. Ces fonctions de rassemblement et d'amplification peuvent donc être considérées comme d'importants mécanismes sociaux par lesquels la société civile contribue à orienter l'utilisation de la puissance publique. C'est peut-être ce qui lui confère sa capacité d'action préventive : une société civile capable de rassembler et d'amplifier n'admettra pas certains traitements. En d'autres termes, la relation entre société civile et autorités dans un pays où les organisations de la société civile sont fortes n'est pas seulement réactive, elle est aussi anticipative.

64. Il existe un autre mécanisme à caractère très général par lequel la société civile peut exercer une fonction préventive. C'est peut-être a contrario qu'il se voit le mieux : on sait que l'un des effets (délibérés) de l'exercice abusif du pouvoir de l'État est la rupture des liens sociaux, l'isolement des individus. Dans un de nos

²⁶ Rollin F. Tusalem, « A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies », *International Political Science Review*, vol. 28, n° 3 (2007).

rapports précédents, nous avons illustré ce phénomène en rappelant les « stratégies d'évitement » des Argentins pendant la dictature : « les gens ont d'abord abandonné leurs activités politiques; ils ont ensuite renoncé à leurs convictions politiques. Ils ont réduit leurs activités associatives et nié que des pratiques inhumaines étaient commises. Les membres des groupes qui étaient les cibles politiques du terrorisme d'État ont délibérément cultivé l'ignorance de ce qui se passait autour d'eux. Les gens ont adopté des stratégies égoïstes pour survivre »²⁷. Le cas de l'Argentine n'a rien de particulier. Un tel résultat est déterminant pour la préservation du pouvoir par la terreur. L'effet premier de ce qui a été appelé « la désarticulation du pouvoir » est d'entraver la coordination sociale nécessaire à toute forme d'opposition organisée²⁸.

65. Si le maintien de la terreur va de pair avec la désarticulation des liens entre citoyens, on peut raisonnablement considérer que l'exercice de la terreur sera plus difficile là où ces liens sont solides et divers. Cette idée rejoint celle selon laquelle en agissant comme relais de l'information, une société civile forte peut également jouer un rôle préventif. Le mécanisme social qui semble avoir un effet préventif est alors une sorte de rassemblement, non pas de vues comme dans l'argumentation ci-dessus mais de personnes liées par une même préoccupation. Ceux qui savent qu'une personne n'est pas isolée mais fait partie d'un groupe hésiteront à s'en prendre à elle.

C. Renforcement de la société civile

66. Quoi qu'il en soit, il est reconnu que la société civile, comme nous l'avons dit, contribue à la prévention par des moyens très concrets tels que la sensibilisation, la surveillance, la communication d'informations et diverses initiatives de réconciliation. Un cadre de prévention doit donc comprendre des mesures destinées à renforcer la société civile et à accroître son autonomie.

67. Comme nous l'avons fait pour la réforme institutionnelle, nous estimons utile de présenter plusieurs options à divers degrés de complexité, des mesures les plus facilement réalisables à celles nécessitant plus de ressources, une coordination complexe ou une structure institutionnelle avancée. La société civile étant par nature indépendante, voire « incontrôlable », il importe également de savoir qu'elle ne répondra pas aux initiatives politiques comme si elle faisait partie du réseau d'institutions officielles dépendant plus ou moins d'un pouvoir hiérarchique.

1. Abrogation des lois limitant l'espace civique

68. Néanmoins, la société civile est manifestement soumise aux initiatives politiques, comme le montre la série de lois adoptées récemment par des pays du monde entier pour limiter de diverses manières le fonctionnement des organisations de la société civile²⁹. Ces lois imposent de lourdes exigences en matière d'enregistrement et d'établissement de rapports et introduisent des obstacles aux activités de ces organisations, donnant aux autorités non seulement des pouvoirs de

²⁷ Voir A/68/345, par. 19, citant Jaime Malamud-Goti, *Game Without End: State Terror and the Politics of Justice* (University of Oklahoma Press, 1996).

²⁸ Comme l'a dit Hannah Arendt : « Un gouvernement totalitaire, comme toute tyrannie, ne saurait exister sans détruire la sphère publique, c'est-à-dire sans détruire les capacités politiques des hommes, en les isolant ». Voir Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 2^e éd. (New York, Meridian Books, 1958).

²⁹ Selon un rapport, « entre 2004 et 2010, plus de 50 pays ont envisagé ou adopté des mesures de restriction de la société civile. Depuis 2012, plus de 90 lois restreignant la liberté d'association ou de réunion ont été proposées ou adoptées ». Voir Douglas Rutzen, « Aid barriers and the rise of philanthropic protectionism », *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 17, n° 1 (2015).

contrôle pratiquement illimités mais aussi le pouvoir d'opposer un veto aux différents éléments de leurs plans de travail et, plus généralement, de restreindre l'accès aux financements, la liberté d'expression et le droit de réunion pacifique. Une mesure facilement réalisable de renforcement des organisations de la société civile pourrait être l'abrogation de telles lois.

2. Mise en place de plateformes, coalitions et réseaux

69. Dans de nombreux pays, il existe des organisations de la société civile, en particulier des organisations non gouvernementales, qui ont un très haut niveau de compétence technique. Néanmoins, pour diverses raisons, notamment de profonds clivages sociaux pouvant porter sur la classe, l'appartenance ethnique ou la religion, ou un faible niveau de confiance hérité d'un conflit, elles peuvent avoir du mal à travailler ensemble même lorsqu'elles font cause commune. La société civile peut alors difficilement avoir son effet rassembleur et son action finit par se disperser.

70. Dans de nombreux pays, des réseaux, plateformes, coalitions et alliances d'organisations indépendantes se sont formés pour remédier à ce problème. Il n'existe pas de schéma directeur pour de telles associations, qui peuvent être plus ou moins formelles. Dans de nombreux pays, des structures favorisant les échanges pouvant aboutir à un consensus accroissent la participation des organisations les plus éloignées (notamment celles situées hors de la capitale ou d'autres zones urbaines) et contribuant à une certaine coordination réalisent le potentiel de l'action collective, plus puissant par nature que celle d'éléments isolés de la société civile.

71. Des gouvernements ont parfois tenté de créer des structures similaires afin de manipuler les organisations de la société civile. Lorsqu'on évalue la contribution que la société civile peut apporter à la prévention, il est essentiel de tenir compte non seulement de sa force mais aussi de son autonomie. Les réseaux ici visés doivent être totalement indépendants des gouvernements, créés et gérés entièrement à l'initiative de la société civile.

3. Création de forums

72. Une incitation puissante au développement de la société civile est de montrer que son action est justifiée. Les instances officielles de consultation, si elles ne se cantonnent pas à des débats stériles, peuvent constituer une incitation puissante au renforcement de la société civile, en général mais aussi par des compétences spécialisées. Par exemple, des règles permettant à la société civile de formuler des observations lors des débats législatifs et d'y participer promeuvent les vertus d'ouverture et de transparence et lui donnent aussi de bonnes raisons de renforcer ses capacités³⁰.

4. Création d'un environnement favorable

73. Puisque par nature la société civile ne fait pas partie de l'État et qu'on ne peut donc s'attendre à ce qu'elle réponde aux initiatives de celui-ci comme si c'était le cas, le meilleur moyen pour lui de la renforcer est de créer un environnement favorable. Dans nos rapports précédents, nous avons évoqué a) la promotion active des libertés fondamentales d'expression et d'opinion, de réunion pacifique, d'association et de religion; b) la mise en place d'un système éducatif permettant d'acquérir des compétences monnayables mais aussi une pensée critique; et c) la

³⁰ Voir nos rapports sur la participation des victimes et sur les processus nationaux de consultation (A/HRC/34/62 et A/71/567).

préservation de traditions d'ouverture, de transparence et de consultation, tous éléments d'un tel environnement³¹.

74. Prise au sérieux, l'idée qu'une société civile forte et autonome a un rôle important à jouer dans la prévention et que sa force peut se nourrir d'initiatives officielles mais non être produite par elles aura de vastes répercussions par exemple sur la budgétisation, la planification et la manière dont la coopération internationale appuie les initiatives de prévention. Ainsi, elle devrait se refléter par une diversification des partenaires de coopération et une assistance moins centrée sur l'État, ainsi que par des échéances de coopération et des indicateurs choisis pour évaluer l'impact, certains devant être « indirects », c'est-à-dire mesurer non seulement des résultats mais aussi l'évolution de l'environnement dans lequel opère la société civile.

D. Interventions concernant la culture et la personne

75. Une véritable politique de prévention ne portera pas seulement sur les institutions – y compris celles, non officielles, de la société civile – mais comportera également des interventions visant à faire évoluer la culture et les dispositions individuelles. La prévention ne saurait en effet se réduire à un exercice technocratique d'ingénierie institutionnelle. Les violences et conflits ont des dimensions culturelles, de même que chacun peut être enclin à se livrer à la violence ou à s'en abstenir.

76. La culture et les dispositions individuelles, qui contribuent à assurer la stabilité et la continuité, ne se prêtent pas à un changement immédiat. Cela ne signifie cependant pas qu'elles sont immuables. Comme les modifications de la société civile, les transformations culturelles et individuelles se font le mieux indirectement, à l'aide d'un appui soutenu à long terme et non d'interventions ciblées à court terme.

77. Nous ne dresserons pas ici une liste exhaustive des interventions concernant la culture et la personne qui devraient faire partie d'un vaste programme de

³¹ Voir A/HRC/30/42. L'indice mondial des capacités, élaboré pour l'Alliance mondiale pour la participation des citoyens (CIVICUS) est peut-être l'initiative la plus globale en ce sens. Il contient des éléments qui pourraient être intégrés dans un cadre global de prévention. Il permet de déterminer si un environnement est favorable à la société civile en se fondant sur trois éléments : l'environnement économique, l'environnement socioculturel et la gouvernance. Un environnement de gouvernance favorable à la société civile serait par exemple bien noté en termes a) d'infrastructure de la société civile (mesurée à la capacité d'organisation, à l'efficacité et à la viabilité financière des organisations), b) de concertation politique entre la société civile et les organes de l'État, c) de corruption, d) de libertés et droits politiques, e) de droits d'association, f) d'état de droit, g) de droits de la personne, h) de cadre juridique des organisations non gouvernementales et i) de liberté des médias. Il existe d'importants recoupements entre ces facteurs et le contenu d'un cadre de prévention tel que nous le proposons dans le présent rapport et dans nos rapports précédents sur la non-répétition. L'indice mondial des capacités contient une description détaillée (mais ne se prêtant guère à des interventions politiques) des facteurs formant un environnement socioculturel favorable à la société civile. Il s'agit notamment de a) la propension des individus à participer à différents modes d'action collective, des pétitions aux manifestations pacifiques, b) la tolérance des différents groupes ethniques et religieux, c) la confiance dans les organisations de la société civile et d) la solidarité, exprimée par les dons et le volontariat. L'indice contient également une description d'un environnement socioéconomique favorable à la société civile. Les indicateurs pertinents sont a) les résultats scolaires, b) les communications (avec insistance sur l'accès à Internet), c) les niveaux d'égalité économique et d) l'égalité entre les sexes. Les documents accompagnant l'indice précisent les indicateurs et les sources de données. Le présent rapport s'intéresse à la promotion et à l'intégration de politiques pouvant entraîner une évolution positive de l'indice.

prévention. L'intérêt est, ici encore, de combattre une autre forme de réductionnisme, selon laquelle un programme de prévention se limite à des interventions dans le domaine des institutions.

1. Éducation

78. Un cadre global de prévention doit manifestement porter sur l'éducation, sur les arts et la culture, et sur les archives et la documentation. Avec son potentiel formateur, l'éducation, qu'elle soit formelle et informelle, peut être utilisée pour apaiser ou alimenter les ressentiments. L'accès aux possibilités d'éducation peut creuser ou contribuer à résoudre les inégalités horizontales. Les contenus éducatifs peuvent attiser les griefs ou favoriser l'apparition d'attitudes et de moyens contribuant à les résoudre. Les méthodes pédagogiques peuvent produire des dispositions de tolérance ou d'intolérance. En outre, l'éducation est un lien entre l'institution, la culture et la personne. Il est peu probable qu'une stratégie de prévention puisse prendre sans être appuyée à long terme par une évolution de l'éducation.

2. Action artistique et culturelle

79. L'action artistique et culturelle, notamment les musées, les expositions, les monuments et les représentations théâtrales, est un moyen important de générer l'empathie et la solidarité, qui peuvent notamment favoriser un désir de justice et renforcer à terme une intégration sociale durable. Elle convient idéalement pour rendre visibles les victimes mais aussi les conséquences multiples et complexes de la victimisation, qui s'étendent souvent à travers les générations et les communautés.

3. Archives et documentation

80. Enfin, la manière dont les pays archivent les documents et donnent accès à leurs archives en dit long sur leur attitude envers l'inclusion, la transparence et même la régularité des procédures. L'accès à des archives bien conservées et protégées est un outil pédagogique de lutte contre le négationnisme et le révisionnisme, crucial tant pour l'enseignement de l'histoire que pour la réforme institutionnelle. En particulier lorsque les opinions exprimées dans les médias, notamment les médias sociaux, semblent de moins en moins se rattacher à des faits, l'utilisation efficace de documents d'archives peut empêcher que la « mémoire » ne soit manipulée pour fomenter des conflits.

V. Conclusions et recommandations

Conclusions

81. On ne saurait que se réjouir de l'intérêt accru pour la prévention, tant au sein du système des Nations Unies qu'à l'extérieur. Il est des torts qui ne peuvent être réparés et d'autres qui ne peuvent l'être qu'à un coût énorme, et il serait préférable de prévenir leur survenance. Il est crucial de réparer mais ce n'est évidemment pas le résultat idéal.

82. L'intérêt porté à la prévention au sein du système des Nations Unies n'est pas neuf. Des travaux conceptuels et opérationnels ont été menés par le passé avec différents degrés de réussite. Un examen de ces travaux permet de tirer les conclusions suivantes : premièrement, beaucoup reste à faire; deuxièmement, un consensus se dégage sur le fait qu'il faut élargir le champ de la prévention et l'effectuer plus en amont; troisièmement, au plan opérationnel, le degré de

coordination voulu n'existe ni dans le système des Nations Unies ni ailleurs. Tant les organismes des Nations Unies que les autres entités continuent d'agir en se fondant sur des liens entre des sujets jugés pertinents pour la prévention (par exemple, les droits de l'homme et le développement) sans chercher à comprendre vraiment leur nature ou ce qu'ils supposent du point de vue de la programmation.

83. Outre la faiblesse des investissements dans la prévention, le plus grand obstacle à la mise en place de programmes de prévention efficaces est le « cloisonnement » des connaissances et des compétences. Le problème n'est pas tant qu'on ignore comment réaliser des objectifs de prévention mais que les connaissances et compétences sont dispersées, de même que l'action de prévention, quand elle n'intervient pas comme trop souvent en situation de crise, lorsqu'il est déjà trop tard.

84. Nous préconisons dans le présent rapport l'adoption d'un « cadre » de prévention. Un cadre général ne peut à lui seul suffire pour briser les cloisonnements, mais il donne une vue d'ensemble de l'ampleur des initiatives nécessaires aux fins d'une prévention efficace et permet de préciser les liens entre les éléments d'une politique globale de prévention. Sans être une formule ni un schéma directeur, un cadre favorise la planification et la coordination et vaut ainsi la peine d'être envisagé.

85. Dans le présent rapport, nous proposons en outre des éléments d'un large cadre de prévention, fondés sur les enseignements issus de la justice transitionnelle, en particulier des efforts visant à garantir la non-répétition. Certaines de ces mesures sont connues mais leur intégration à un cadre global est novatrice. En outre, convaincu qu'une transformation sociale significative et durable ne relève pas simplement de la conception institutionnelle, pour importante qu'elle puisse être, mais aussi d'une transformation de la culture et des dispositions de chacun, nous proposons d'y inclure des éléments qui en sont généralement exclus, notamment des mesures visant à renforcer la société civile, ainsi que des éléments concernant la culture et les dispositions individuelles.

Recommandations

86. **Nous appuyons l'appel en faveur d'un travail accru dans le domaine de la prévention. Afin d'accroître l'efficacité des efforts de prévention, nous appuyons également l'idée que la prévention ne saurait se limiter à la prévention des crises et doit se faire plus en amont.**

87. **Néanmoins, cet élargissement du champ de la prévention et ce déplacement en amont ne peuvent se faire au hasard. Nous demandons instamment à ceux qui participent à des activités de prévention de réfléchir à la relation entre les parties distinctes d'un vaste programme de prévention.**

88. **Pour briser les cloisonnements de connaissances et de compétences qui ont caractérisé les travaux dans ce domaine, nous demandons instamment l'adoption d'un « cadre » permettant la planification systématique et ordonnée d'une vaste politique de prévention.**

89. **Nous encourageons ceux qui sont chargés de concevoir des politiques de prévention à envisager d'y inclure une série d'initiatives comprenant, dans le domaine des institutions de l'État, la promotion de l'identité juridique; la ratification et l'incorporation des principaux traités relatifs aux droits de l'homme; la mise en œuvre de réformes juridiques garantissant que les lois de lutte contre le terrorisme et les lois sur l'état d'urgence sont pleinement conformes aux normes relatives aux droits de l'homme; la mise en œuvre de réformes judiciaires renforçant l'indépendance du pouvoir judiciaire et ses**

compétences concernant les questions liées à la prévention, notamment en droit international des droits de l'homme; et d'éventuelles réformes constitutionnelles, notamment l'adoption d'une charte des droits et la création d'une Cour constitutionnelle.

90. En ce qui concerne les forces de sécurité, nous encourageons les personnes intervenant dans la conception des politiques de prévention à y inclure notamment la vérification des antécédents du personnel, une définition constitutionnelle du rôle de chaque force (notamment des services de renseignements), la rationalisation des forces, le renforcement des mécanismes de contrôle civil et l'élimination des prérogatives militaires.

91. Nous demandons instamment à ceux qui conçoivent les politiques de prévention de garder à l'esprit la contribution essentielle que la société civile peut y apporter, outre son travail important et reconnu de sensibilisation, de suivi et de communication de l'information. Une politique de prévention bénéficierait de mesures de renforcement de la société civile, notamment de l'abrogation de toute loi entravant le fonctionnement de ses organisations; la mise en œuvre de programmes d'autonomisation juridique; la création (par les acteurs de la société civile) de plateformes, coalitions, alliances et réseaux; l'adoption de lois permettant la participation effective de la société civile au travaux de différentes instances, notamment des organes délibérants; et la culture d'un environnement propice à la participation de la société civile, avec une protection adéquate des droits d'association et d'expression, entre autres.

92. Enfin, la prévention n'étant pas simplement une question d'ingénierie institutionnelle, nous invitons instamment ceux qui conçoivent des stratégies de prévention à y inclure des interventions dans le domaine culturel et dans le domaine des dispositions individuelles, favorisant le plein exercice des droits de l'homme. L'éducation, l'art et d'autres formes d'action culturelle, notamment le travail de mémoire et les musées, l'investissement dans les archives et documents, contribueront à nourrir les cultures et les personnes pouvant soutenir durablement les objectifs de prévention, notamment lors des périodes où l'on ne saurait attendre des institutions seules qu'elles garantissent le plein exercice des droits.
